

Schiffahrtsabgaben.

Von

Max Peters.

Erster Teil.

Die Rechtslage.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Von den Schriften des Vereins für Socialpolitik sind bisher erschienen:

Die Bände 1—114 vollständig.

Von

Band 115. **Peters, Schiffahrtsabgaben:** Teil I.

Band 116. **Verhandlungen in Mannheim 1905.**

Band 120. **Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band IV, Teil I und II. **Sachsen** und **Württemberg.**

Band 121. Dasselbe: Band V. **Die Schweiz.**

In Vorbereitung befinden sich:

Band 115. **Peters, Schiffahrtsabgaben:** Teil II u. III (Schluß).

Band 117 bis 119: **Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band I—III. **Preußen.** 3 Bände.

Band 120. Dasselbe: Band IV, Teil III—V. **Baden.** — **Die Hansestädte.** — **Bayern.**

Band 122. Dasselbe: Band VI. **Österreich.**

Band 123. Dasselbe: Band VII. **England.** — **Frankreich.** — **Nordamerika.**

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

CXV. 1.

Schiffahrtsabgaben.

Erster Teil.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Schiffahrtsabgaben.

Von

Max Peters.

Erster Teil.

Die Rechtslage.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Ernst Fund

(115.1)

Vorwort.

Als der ehrenvolle Antrag der Vereins für Socialpolitik, die Frage der Schiffahrtsabgaben in den Vereinsschriften zu bearbeiten, im Anfange des Jahres 1905 an mich herantrat, bin ich einige Zeit im Zweifel gewesen, ob ich die Aufgabe übernehmen sollte.

Diejenigen Umstände, welche mir ihre Lösung erleichtern konnten — eine siebenjährige praktische Erfahrung auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben in Verbindung mit der Möglichkeit der Benutzung amtlicher Quellen — schienen mir durch die entgegenstehenden Schwierigkeiten mindestens aufgewogen zu werden. Die letzteren ergaben sich vielfach gerade aus meiner amtlichen Stellung.

Für das volle Verständnis des geltenden Rechtes ist es notwendig, seine Geschichte, sowohl diejenige seiner Entstehung als auch diejenige seiner späteren Anwendung und Betätigung, klarzustellen. Das kann man nicht ohne Veröffentlichung eines umfangreichen Aktenmaterials. Hierbei zeigt sich aber, daß der Apparat der Gesetzgebung und Verwaltung nicht immer ganz gleichmäßig gearbeitet hat. Es sind zuweilen Unstimmigkeiten, Kursschwankungen und Vibrationen vorgekommen, die nicht unerwähnt bleiben können, wenn über die tatsächliche Entwicklung der Dinge volle Aufklärung gegeben werden soll. Anderseits ist aber die Rolle des Chronisten solcher Unstimmigkeiten und Schwankungen heikel und unsympathisch für einen Mann, der selber zu jenem Apparat gehört, zumal wenn er gewissermaßen als Kritiker seiner Vorgänger auftreten muß. Es ergibt sich hieraus unter Umständen ein gewisser Konflikt der Pflichten oder doch der Empfindungen.

Anderseits legt die Verfügung über Akten, die nicht für jedermann zugänglich sein können, große Verantwortlichkeiten auf in bezug auf die Art und Weise der Benutzung, insbesondere hinsichtlich der vollständigen, sorgfältigen und unparteiischen Auswahl derjenigen Schriftstücke, welche als

Beweismittel für die vom Verfasser vertretenen Ansichten veröffentlicht werden. Für die wahrscheinlich sehr zahlreichen und den verschiedensten Kreisen angehörigen Gegner liegt es nahe, in bezug auf die Bildung dieser Ansichten eine gewisse Gebundenheit des Verfassers an seine amtliche Stellung anzunehmen, seinen Mut zur Vertretung einer den Zielen der Regierung nicht entsprechenden Meinung zu bezweifeln und — namentlich in der Rechtsfrage — den Aufbau der Beweisführung als einen vom Endpunkte konstruierten, auf ein bestimmtes Ergebnis berechneten zu beargwöhnen. Der Verfasser muß mit der Möglichkeit rechnen, daß auch dieser Argwohn im Kampfe der Meinungen eine Rolle spielen wird. Das um so mehr, als er in letzter Zeit mehrfach zitiert worden ist als Vertreter einer die Begriffe der natürlichen und künstlichen Wasserstraße betreffenden Ansicht, welche von der hier dargelegten abweicht. Er scheut vor einem Meinungswechsel keineswegs zurück, da er hierin im Falle sachlicher Begründung nicht nur keinen Vorwurf, sondern eher ein Lob, jedenfalls aber eine Pflicht erblickt; er bekennt sich zu einem solchen Wechsel hinsichtlich anderer Punkte, die in der Frage der Schiffahrtsabgaben eine gewisse, wenn auch nicht wesentliche Rolle spielen. In bezug auf jene Begriffsbestimmung hat er aber seine Meinung nicht gewechselt, weil er in dem zitierten Satze seiner Arbeit vom Jahre 1902 über „Die finanzielle Entwickelung der preußischen Binnenwasserstraßen“ im Archiv für Eisenbahnwesen XXV 750

> „Unter künstlichen Wasserstraßen werden die eigentlichen Kanäle und die kanalisierten Flüsse verstanden, während als natürliche diejenigen von Natur schiffbaren Flüsse und Seen gelten, deren Schiffbarkeit auf andere Weise als durch Kanalisierung verbessert worden ist oder eine künstliche Steigerung überhaupt nicht erfahren hat“

eine Meinung weder vertrat noch zu vertreten Anlaß hatte. Mit dem Ausdruck „gelten“ sollte gesagt werden und ist gesagt worden, daß der Verfasser ad hoc — für die Bestimmung des Rahmens seiner finanziellen Untersuchungen — den Standpunkt jener vielfach üblichen Begriffsabgrenzung akzeptieren, im übrigen aber zur Frage nicht Stellung nehmen wollte[1]. Für den damaligen Zweck war diese Einteilung geeignet, weil sie im Bereich der Binnenschiffahrt mit der Unterscheidung von abgabepflichtigen und nicht abgabepflichtigen Wasserstraßen ungefähr zusammenfiel und nur bei den ersteren von einer finanziellen Entwicklung die Rede sein konnte.

[1] In einem kürzlich erschienenen Aufsatz des Bezirksassessors Dr. Fidejustus Walther, „Schiffsabgaben auf den deutschen Strömen“, Leipzig 1906, Roßbergsche Verlagsbuchhandlung S. 10 und auch sonst vielfach ist jene Äußerung aus dem Jahre 1902 unrichtig wiedergegeben.

Es kommt hinzu, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben in den letzten Jahren eine Bedeutung gewonnen hat, die über die Grenzen einer akademischen Erörterung weit hinausreicht. Sie ist zu einer aktuellen politischen Frage ersten Ranges geworden, und hinter den verschiedenen Lösungen, deren sie fähig ist, steht der Druck großer materieller Interessen. Vielleicht sind diese Interessen ganz oder teilweise falsch orientiert; vielleicht gravitieren sie sogar in Wirklichkeit nach einer den heutigen Anschauungen und Befürchtungen entgegengesetzten Richtung. Immerhin üben sie einstweilen eine der wissenschaftlichen Untersuchung des Problems ungünstige Wirkung. Sie können bei den Verfechtern der entgegenstehenden Ansichten eine gewisse — wenn auch vielleicht unbewußte — Befangenheit in Verbindung mit der Neigung, dieselben Eigenschaften dem Gegner vorzuwerfen, erzeugen. Sie erschweren insofern auch demjenigen, dessen Überzeugung sich mit den politischen Zielen der preußischen Regierung im wesentlichen deckt, die Geltendmachung seines Standpunktes.

Aber auch abgesehen hiervon ist die Beteiligung oder auch nur der Schein der Beteiligung eines Staatsbeamten an politischen Meinungskämpfen nicht ohne Bedenken, es sei denn in der gleichzeitigen Eigenschaft als Volksvertreter, und vielleicht auch dann nicht.

Zu diesen mehr persönlichen Schwierigkeiten kamen aber noch sehr erhebliche sachlicher Natur. Sie lagen in dem Umstand, daß über das Thema der Schiffahrtsabgaben in den letzten Jahren viel geschrieben worden ist, und in der für eine wissenschaftliche Behandlung dieses Themas bestehenden Notwendigkeit, nicht nur die eigene Meinung zu begründen, sondern auch diejenige anderer zu widerlegen.

Sie lagen ferner in der Unhandlichkeit und Sprödigkeit des Stoffes, in dem ungefügen, unsymmetrischen und pfadlosen Zustande des Materials, in der Notwendigkeit, die Beweisdokumente in einer gewissen Ausführlichkeit abzudrucken, um den Einwand der Loslösung entscheidender Textstellen aus dem Zusammenhange möglichst abzuschneiden, und in der durch die Lage der Verhältnisse zuweilen bedingten Notwendigkeit subtiler Vergleiche und fein zugespitzter Deduktionen, des Arbeitens mit der Goldwage bei der Textauslegung.

Alle diese Umstände erschweren in hohem Grade die Aufgabe, den Gegenstand in anziehender, lesbarer, nicht ermüdender Form zu behandeln, und sie erleichtern dem Gegner den Angriff, insbesondere auch mit dem Vorwurf des Mikroskopierens und Haarspaltens; der Verfasser rechnet hiermit von vornherein.

Eine gewisse Breite der Darstellung, namentlich eine große Ausführlich-

keit in der Schilderung der Rechtsgeschichte und der Praxis sind durch die Natur der Verhältnisse bedingt, weil die Überzeugungskraft wichtiger Beweismomente davon abhängt. Auch Wiederholungen derselben Tatsachen und Gedanken in verschiedenen Zusammenhängen lassen sich nicht vermeiden, wenn die Übersichtlichkeit in der Darstellung nicht leiden soll. Wer ein so steriles und steiniges Feld bearbeiten will, muß sehr tief pflügen und weite Flächen ackern, um ein einigermaßen sicheres Ergebnis zu erzielen.

Wenn der Verfasser die ihm gestellte Aufgabe gleichwohl übernahm, so geschah es in der Meinung und dem Bestreben, der Wahrheit und den Interessen des Staates sowohl als auch der Wasserstraßen und der Schiffahrt — so wie er diese Interessen versteht — zu dienen. Ob die Vertreter der Meinung, man möge nur die Dinge in den bisherigen, übrigens keineswegs einheitlich profilierten und stark ausgefahrenen Gleisen weiter laufen lassen und an den bisherigen Finanzierungsgrundlagen für den Ausbau der natürlichen Wasserstraßen unentwegt festhalten, den Wasserstraßen, der Schiffahrt und dem Handel einen größeren Dienst leisten als diejenigen Männer, welche neue finanzielle Organisationen für die Durchführung von Schiffahrtsverbesserungen erstreben, das ist eine offene Frage; ihre Entscheidung liegt in der Zukunft. Ein wahrer Freund muß unter Umständen auch fordern und gegen den Strom schwimmen können.

Und wenn der Verfasser die Arena des Vereins für Socialpolitik als besonders geeignet ansah für die Erörterung der Abgabenfrage, so leitete ihn hierbei der Gedanke, daß gerade in dieser Frage die Politik der ausgleichenden Gerechtigkeit, das Postulat der gleichmäßig gerechten Inanspruchnahme aller wirtschaftlichen Existenzen durch den Staat, eine maßgebende Rolle spielt. Hierin, also in einem sozialpolitischen Gedanken, nicht in der Rechtsfrage, liegt der Kern der Sache. Die Rechtsfrage ist ja wichtig genug, um Anspruch auf die sorgfältigste Prüfung zu haben. Aber wie ihre Beantwortung auch ausfallen mag — den Ausschlag wird die wirtschaftliche Frage geben, wenn hinter der einen oder der anderen Lösung dieser Frage die Überzeugung und Willensmeinung der großen Mehrheit der Wähler und der politischen Parteien steht. Die wirtschaftlichen Triebkräfte werden, wenn sie im Rahmen des geltenden Rechts nicht zur Geltung kommen, rechtsbildend wirken und sich in neues Recht umsetzen.

Die Frage der Schiffahrtsabgaben ist also auch eine sozialpolitische im besten Sinne des Wortes; es handelt sich darum, ob die eine Gruppe der Staatsangehörigen Verkehrsverbesserungen entgeltlich, die andere unentgeltlich haben soll, also um die möglichst gleichmäßige Berücksichtigung aller Bevölkerungskreise bei den Lasten und Vorteilen des Staates. Die gegenwärtig

bestehende Imparität hat zugleich — wenn auch mit gewissen Einschränkungen und Vorbehalten — einen regionalen Charakter. Es fragt sich, ob sie wert ist, beibehalten oder beseitigt zu werden. Der Einwand, daß eine kleinliche do ut des-Politik zur wirtschaftlichen Auflösung des Staatsganzen führen würde, wird zur Rechtfertigung des bestehenden Zustandes schwerlich genügen. Es muß auch hier heißen: suum cuique. Die wirtschaftliche Gerechtigkeit muß soweit verwirklicht werden, als die Verhältnisse es gestatten.

Der Verfasser schreibt für seine eigene Rechnung und Gefahr. Er trägt nur seine Ansicht vor, nicht die der Staatsregierung oder eines einzelnen Ministers. Das Gegenteil kann auch aus der ihm gewährten Erlaubnis zur Aktenbenutzung nicht gefolgert werden. Das geht schon daraus hervor, daß Schumacher dieselbe Erlaubnis hatte und hinsichtlich der Rechtsfrage zu einem von der Meinung des Verfassers abweichenden Ergebnis kam.

Die Akten, welche über die Frage der Schiffahrtsabgaben Aufschluß geben oder geben können, haben dem Verfasser nicht ganz vollständig zur Verfügung gestanden, namentlich nicht insofern sie etwa in anderen als preußischen und bayrischen Archiven und Registraturen sich befinden sollten. Die preußischen Akten sind nicht in dem Zustande, daß die Möglichkeit der nachträglichen Auffindung irgendeines auf den Gegenstand bezüglichen Schriftstückes völlig ausgeschlossen wäre. Es liegt das einerseits in zufälligen, hier nicht weiter zu erörternden äußeren Umständen, welche es mit sich gebracht haben, daß die für die heutigen Streitfragen in Betracht kommenden Korrespondenzen und Verhandlungen an den verschiedensten Stellen, oft an solchen, wo man sie nicht vermuten kann, verstreut sind. Anderseits hat aber auch der Umstand eine Rolle gespielt, daß die Entstehung des geltenden Rechts — oder vielmehr die Entstehung der Vorschriften, in welchen das geltende Recht zuletzt kodifiziert wurde — in eine Zeit großer politischer Umwälzungen fiel, als es sich um Dinge handelte, in Vergleich zu welchen die Abgabenfrage Nebensache war, und eine Neuordnung der Verhältnisse auf zahlreichen Gebieten mit raschem Entschluß erfolgen mußte. Infolgedessen ist die der preußischen Bureaukratie sonst eigentümliche Korrektheit in den äußeren Geschäftsformen vielleicht nicht immer ganz gewahrt worden, und es wäre möglich, daß Entwürfe und sonstige Schriftstücke, welche auf den Werdegang der Rechtsvorschriften Bezug haben, nicht zu den Akten gekommen sind.

Aber die ihm erreichbaren Akten und Archive hat der Verfasser in jahrelanger, mühevoller Schürfarbeit durchforscht, und wenn er auch unter den geschilderten Umständen die formale Gewähr dafür, daß er alles zur Sache Gehörige gefunden und gesehen hat, nicht unbedingt übernehmen kann,

so hat er doch so viel gefunden und gesehen, daß er zu der Überzeugung gelangen konnte, es sei Abbauwürdiges nicht weiter vorhanden.

Sein Aktenmaterial deckt sich mit dem von Schumacher benutzten nur teilweise, wie das auch der Natur der Sache nach nicht anders sein konnte. Denn das Schumacher gestellte Thema betraf nur die Binnenschiffahrtsabgaben, während hier die Schiffahrtsabgaben überhaupt, also einschließlich der Seeschiffahrtsabgaben, behandelt werden sollen.

Der Verfasser.

Nachtrag.

I.

Der auf Seite 123 erwähnte Artikel der Kölnischen Zeitung ist mit der Überschrift „Die rechtliche Seite der Schiffahrtsabgaben" in Nr. 129 vom 5. Februar 1905 erschienen.

II.

Zu dem auf Seite 303 abgedruckten Artikel des Preußisch-Niederländischen Handels- und Schiffahrtsvertrages vom 31. Dezember 1851 ist in § 7 des Schlußprotokolls vereinbart:

Les plénipotentiaires Néerlandais, en communiquant le plan daté de la Haye du 18. Janvier 1850, et qui sert de base aux travaux d'art, mentionnés dans cet article, ont fait observer, que les fonds nécessaires ont été alloués pour l'exécution de ce plan de la part des Etats généraux pour les années 1851 et 1852, et que ces fonds y ont été employés pour l'année 1851; ils expriment de même la conviction, qu'on continuera à en agir ainsi d'année en année.

Dieses Schlußprotokoll ist im „Staatsblad van het Koenigryk der Nederlanden 1852 Nr. 104" abgedruckt, in Preußen aber nicht veröffentlicht. Sein Vorhandensein ist dem Verfasser erst nachträglich bekannt geworden; der Korrektionsplan vom 18. Januar 1850, welcher sich offenbar nur auf niederländische Gewässer bezieht, ist damals nach Preußen mitgeteilt, aber bisher in den Archiven nicht ermittelt. Nach der Wortfassung ist es sehr zweifelhaft, ob diese Bestimmung des Schlußprotokolls die ganz allgemeine und sehr weitgehende Verpflichtung nach Art. 23 des offenen Vertrages spezialisiert, d. h. auf ein bestimmtes Bauprojekt bezieht und demgemäß

einschränkt. Wenn sie es täte, wäre sie geradezu eine Abänderung des Art. 28 und für die rechtliche Wirkung des Vertrages von so großer Bedeutung, daß ihre Nichtveröffentlichung in Preußen kaum verständlich erschiene. Eine solche Einschränkung ist in dem hier mitgeteilten Texte des Schlußprotokolles nicht — oder doch nicht mit der nötigen Klarheit — ausgesprochen.

Gegen die Annahme der restriktiven Wirkung des Schlußprotokolls spricht auch der Umstand, daß von einem preußischen Strombauprojekt für die Strecke oberhalb Emmerich nicht die Rede ist. Es ist mehr als unwahrscheinlich, daß die vertragschließenden Teile eine verschiedenartige, der eine eine begrenzte, der andere eine unbegrenzte Strombaupflicht übernehmen wollten und übernommen hätten.

Bei den Verhandlungen über den Abschluß der revidierten Rheinschiffahrtsakte im Jahre 1868 scheint der preußische Bevollmächtigte jedenfalls den Art. 28 im Sinne der unbeschränkten Strombaupflicht verstanden zu haben.

Wenngleich diese Auslegungsfrage für den Gang der juristischen Untersuchung und Beweisführung hinsichtlich der Rechtslage auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben ohne Bedeutung ist, hat der Verfasser doch geglaubt, die vorstehenden ergänzenden Mitteilungen nicht unterlassen zu sollen, um jede Unvollständigkeit oder Ungenauigkeit möglichst zu vermeiden.

Inhalt.

I.

Rechtsauslegung.

Der erste Abschnitt dieser Arbeit soll die Rechtsfrage behandeln — die Frage, unter welchen Voraussetzungen und innerhalb welcher Grenzen Schiffahrtsabgaben in Deutschland gestattet sind. Sie ist außerordentlich schwierig und in hohem Grade bestritten. Ihre Lösung ist aus dem Wortlaut der geltenden Vorschriften nicht ohne weiteres zu entnehmen, sondern nur durch mühsame und sorgfältige Interpretation zu finden.

Für die Auslegung der Gesetze gibt es gewisse Regeln, die von der Rechtswissenschaft entwickelt und festgestellt sind. Sie sollen hier nicht als bekannt vorausgesetzt werden, weil die folgenden Ausführungen nicht nur für Rechtskundige geschrieben, sondern darauf berechnet sind, für jedermann verständlich zu sein. Hieraus ergab sich die Notwendigkeit, jene Regeln in ihren Grundzügen darzulegen, was übrigens — da sie im wesentlichen auf allgemeinen verstandesmäßigen Erwägungen beruhen — ohne näheres Eingehen auf die Technik der Rechtswissenschaft möglich ist.

Die Aufgabe der Auslegung besteht in der Feststellung dessen, was der Gesetzgeber sagen wollte, aus dem, was er gesagt hat. Seine Willensmeinung deckt sich nicht immer mit dem dafür gewählten Ausdruck. Es kommt zuweilen vor, daß er mehr oder weniger oder etwas anderes sagt oder zu sagen scheint, als er die Absicht hatte zu sagen. Gerade bei den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben ist die Abweichung zwischen dem Gemeinten und Gesagten zuweilen sehr stark; so stark, daß die ganze Beweiskraft authentischer Zeugnisse dazu gehört, um den gesetzgeberischen Willen aus der Verkleidung dunkler und ungeeigneter Ausdrücke herauszukennen.

Diese Inkongruenzen zwischen Meinungen und Worten beruhen teils auf allgemeinen und dauernden, teils auf besonderen und zufälligen Gründen. Die ersteren ergeben sich aus der Unvollkommenheit aller menschlichen Dinge, aus der Schwierigkeit, alle Abwandelungen und Schattierungen der Rechtsbegriffe mit zweifelsfreien Ausdrücken zu bezeichnen, die letzteren aus un-

1*

günstigen Verhältnissen, welche den Gang der Gesetzgebungsmaschine mitunter beeinflussen, namentlich aus der Hast und Eile, mit welcher Gesetze zuweilen zustande kommen.

So geschieht es nicht selten, daß der Gesetzgeber sich undeutlich oder mehrdeutig ausdrückt, daß er Doppelausdrücke pleonastisch anwendet und damit dem Zweifel Raum gibt, ob nicht doch die aneinander gereihten Worte Verschiedenes bedeuten sollen, oder daß er Rechtsregeln von allgemeiner Bedeutung in eine zu enge Fassung kleidet und damit die Praxis zur sinngemäßen Ausdehnung auf analoge Fälle nötigt. Sowohl die Knappheit als auch die Weitschweifigkeit des Ausdrucks werden oft Quellen des Mißverständnisses und der Unsicherheit.

Es liegt in der Natur der Sache, daß bei dem Suchen nach der in einem bestimmten Gesetzestexte niedergelegten Willensmeinung zunächst vom Sprachgebrauch und den Sprachgesetzen auszugehen ist. Eine solche Untersuchung muß, wenn ihre Ergebnisse überzeugen sollen, auf ziemlich breiter Grundlage angestellt werden, weil das sprachliche Empfinden mehr oder weniger subjektiv gefärbt ist und demgemäß nicht nur im täglichen Leben, sondern auch in der Literatur die Grenzen der Begriffe einigermaßen schwanken. Die Bedeutung, in welcher ein bestimmtes Wort gebraucht ist, ist auch zeitlich und örtlich nicht immer gleich. Derselbe Ausdruck wird vielleicht heute in einem etwas anderen Sinne gebraucht und verstanden, als es vor wenigen Menschenaltern der Fall war. Daneben spielen regionale Verschiedenheiten im Sprachgebrauche, auch in der Schriftsprache und selbst in derjenigen der Gesetze eine wesentliche Rolle.

Das gilt auch von den Begriffen, welche im Rahmen der Schiffahrts- und Wasserstraßenfragen eine Rolle spielen[1].

Mit Rücksicht hierauf ist in dieser Arbeit auf die Feststellung des Sprachgebrauchs ein verhältnismäßig großer Raum verwendet, namentlich soweit der für die Beurteilung der Rechtsfrage überaus wichtige Begriff der Anstalt in Betracht kam.

Die nur auf dem sprachlichen Gebiete sich bewegende und nur mit sprachlichen Hilfsmitteln arbeitende Auslegungstätigkeit wird als grammatische Interpretation bezeichnet.

Soweit sie zur zweifelsfreien Feststellung des gesetzgeberischen Willens

[1] So wird z. B. am Rhein der Ausdruck „das Werft" im gewöhnlichen Leben und auch im amtlichen Verkehr für „Kai" gebraucht; an der Nordseeküste ist dafür vielfach der Ausdruck „die Kajung" und in Süddeutschland „die Lände" üblich. Am Rhein nennt man Haltepfähle zum Festmachen der Schiffe „Mehrpfähle", während dieser Ausdruck sonst unbekannt ist, usw.



nicht hinreicht, muß dieser im Wege der logischen Interpretation ermittelt werden. Die letztere sucht aus dem Zusammenhange der zweifelhaften Gesetzesstelle mit anderen Kundgebungen desselben Gesetzgebers oder auch verschiedener Gesetzgeber zu konstruieren, soweit eine geistige Einheit und eine innere Beziehung zwischen den zur Vergleichung herangezogenen Gesetzesvorschriften oder sonstigen Kundgebungen dargetan werden kann. Diese Vorschriften und Kundgebungen können vorangegangene, gleichzeitige oder auch spätere sein.

Bei den vorangegangenen handelt es sich um die Entstehungsgeschichte des Gesetzes, insbesondere um den Rechtszustand zur Zeit seiner Emanation und um die Frage, welcher Anlaß zu dessen Änderung vorlag. Hierbei spielen die volkswirtschaftlichen Verhältnisse und Erwägungen zuweilen eine wichtige Rolle; für die öffentlichrechtlichen Bestimmungen des modernen Verkehrsrechts waren sie sogar ausschlaggebend. Diese Bestimmungen im allgemeinen und diejenigen über Schiffahrtsabgaben im besonderen sind die Reflexwirkung und Ausprägung wirtschaftlicher Gedanken, zu welchen sie sich verhalten wie die Form zum Inhalt. Es ist deshalb nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig, keine Vermengung heterogener Gesichtspunkte, sondern im Gegenteil ihre Zusammenfassung zur höheren Einheit, wenn die volkswirtschaftlichen Auffassungen und Strömungen derjenigen Zeit, in welche die Entstehung solcher Rechtsvorschriften fällt, zu ihrer logischen Auslegung mitverwertet werden.

Bei der Beurteilung gleichzeitiger Kundgebungen muß davon ausgegangen werden, daß Abweichungen im Wortlaut ebensowenig einen sicheren Rückschluß auf abweichende Willensmeinung gestatten, wie umgekehrt aus der Gleichheit der gebrauchten Ausdrücke und Redewendungen nicht immer die gleiche gesetzgeberische Absicht entnommen werden kann. So wünschenswert die Festhaltung einer gleichmäßigen Terminologie in gesetzgeberischen Erklärungen auch sicherlich wäre, so lehrt anderseits doch die Erfahrung, daß dieser theoretischen Forderung in der Praxis keineswegs immer entsprochen ist. Gerade auch bei den auf die Schiffahrtsabgaben bezüglichen Rechtsvorschriften tritt der Mangel einer gleichmäßigen Terminologie in auffälliger und zuweilen störender Weise hervor. Es muß daher bei der Verwertung gleichzeitiger oder annähernd gleichzeitiger Kundgebungen im Sinne der logischen Interpretation neben dem Wortlaut zugleich die Gesamtheit aller sonstigen in Betracht kommenden Umstände mitherangezogen werden.

Bei den späteren Kundgebungen spricht die Vermutung dafür, daß sie den gesetzgeberischen Gedanken fortsetzen und sinngemäß verwirklichen. Es muß insbesondere zugunsten des ausführenden Faktors der Gesetzgebung im kon-

stitutionellen Staate bis zum Beweise des Gegenteils angenommen werden, daß er so handelte, wie es der wahren Absicht des von ihm mitbeschlossenen Gesetzes entsprach, daß er diese Absicht richtig verstand und loyal ausführte. Hierin liegt die große Bedeutung der Praxis als Auslegungsmittel; sie gestattet in zweifelhaften Fällen — wenn auch unter dem Vorbehalt des Gegenbeweises — Rückschlüsse auf die Absicht des Gesetzgebers. In der Frage der Schiffahrtsabgaben spielt die Praxis, wie in einem späteren Abschnitt noch gezeigt werden wird, eine sehr wesentliche Rolle für die Beurteilung des Inhalts der Rechtsvorschriften.

Alle diese Kundgebungen, die vorangegangenen, gleichzeitigen und folgenden müssen ferner auch aus dem systematischen Gesichtspunkte gewürdigt werden. Dieser Gesichtspunkt führt zur Benutzung des inneren Zusammenhanges, welcher alle Rechtsregeln oder doch große Gruppen von Rechtsregeln zu einer inneren Einheit verknüpft, für die Auslegung der einzelnen Vorschrift, weil davon ausgegangen werden muß, daß der Gesetzgeber sich bei der Aufstellung jeder neuen Rechtsregel ihrer Beziehung zu dem geltenden Recht bewußt gewesen ist.

Die Aufgabe der Auslegung ist aber noch nicht damit erschöpft, daß sie den von dem Gesetzgeber gebrauchten Worten gegenüber den Sinn, welchen er mit diesen Worten verbinden wollte, zur Geltung bringt. Sie hat, wie Windscheid in seinem Lehrbuch des Pandektenrechts[1] sagt,

> „die Aufgabe, hinter dem Sinne, den der Gesetzgeber hat ausdrücken wollen, dessen eigentlichen Gedanken hervorzuziehen. Es kann nämlich vorkommen, und es kommt häufig vor, daß der Gesetzgeber sich diesen Gedanken selbst nicht vollständig klar gemacht hat, daß er bei einer Erscheinungsform des Gedankens stehen geblieben ist, welche dessen wahrem Gehalt nicht vollständig entspricht. Es ist die höchste und edelste Aufgabe der Auslegung, in einem solchen Falle dem Gesetzgeber zu Hilfe zu kommen und dessen ausgedrücktem Willen gegenüber seinen eigentlichen zur Geltung zu bringen. Indem sie das tut, überschreitet sie nicht ihre Befugnisse; sie handelt ganz in dem Sinne des Gesetzgebers, sie spricht nur aus, was derselbe selbst ausgesprochen haben würde, wenn er auf die Punkte, welche er sich nicht zum Bewußtsein gebracht hat, aufmerksam gemacht worden wäre. Nur sind der Auslegung auch hier die nämlichen Grenzen gesteckt, welche schon vorher bezeichnet wurden: wie sicher sie auch den eigentlichen Gedanken des Gesetzgebers erkennen mag, sie darf denselben doch als Recht begründend nur unter der Voraussetzung anerkennen, daß

[1] Sechste Auflage. Frankfurt a. M., Rütten u. Löning, 1887.



in der von dem Gesetzgeber abgegebenen Erklärung, wenn auch kein vollständig entsprechender Ausdruck seines eigenen Gedankens, doch jedenfalls ein Ausdruck überhaupt gefunden werden kann. So wird auch hier ihre hauptsächliche, wenn nicht alleinige Tätigkeit in der quantitativen Ausdehnung und Einschränkung des Gesetzes zu bestehen haben.

Daß aber diese Tätigkeit wirklich Auslegung sei, darf nicht bezweifelt werden: auch hier wird die äußere Erscheinung des Gesetzes durchbrochen, um seinen Kern zu enthüllen; was die Schale verbirgt und bindet, wird auseinandergelegt."

Auch in diesem letzten und höchsten Sinne muß die Auslegung an den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben, deren Fassung leider nach manchen Richtungen unklar und unvollständig ist, sich betätigen. Sie ist geradezu genötigt, Lücken der Gesetze auszufüllen [1].

[1] Beispiele hierfür namentlich in Abschnitt V „Die Höchstgrenze für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben" § 3.

II.

Die Rechtsquellen.

§ 1.

Verfassung und Verträge.

Das für die Frage der Schiffahrtsabgaben maßgebende geltende Recht ist modernen Ursprungs. Es ist in Deutschland noch nicht 75 Jahre alt und — wenn man von den Donauschiffahrtsverträgen, die in mancher Beziehung eine Sonderstellung einnehmen, sowie von den älteren Zollvereinsverträgen vorläufig absieht — in dem nur vierjährigen Zeitraum von 1867 bis 1871 aus zwei Verfassungsurkunden und drei Staatsverträgen entstanden. Die Jugendlichkeit der Rechtsquellen und ihr naher zeitlicher Zusammenhang gestatten zunächst die Vermutung, daß über ihre Auslegung wenig Zweifel bestehen könnten und die etwa entstehenden verhältnismäßig leicht zu lösen wären. Diese Vermutung ist, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, leider nicht begründet.

Die nähere Prüfung der Rechtsquellen ergibt die auffallende Tatsache, daß die verschiedenen Rechtsvorschriften keineswegs eine überstimmende Fassung aufweisen, sondern in ihrem Wortlaut teilweise sehr stark voneinander abweichen.

Die Bundesverfassung vom 24. Juni 1867 bestimmt in Art. 54:

„Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen.

Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird.

Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Bunde zu."

Diese Bestimmungen sind wortgetreu in den Art. 54 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 übernommen worden.

Von den drei in Betracht kommenden Staatsverträgen lehnt sich der zwischen dem Norddeutschen Bunde und Österreich über die Aufhebung des Elbzolles geschlossene vom 22. Juni 1870 dem Wortlaut der Verfassung an. Er verordnet in Art. 1:

„Vom 1. Juli 1870 ab sollen auf der Elbe von den Schiffen und deren Ladungen sowie von den Flößen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden dürfen."

Starke Abweichungen in der Fassung haben dagegen der Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 und die Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 aufzuweisen.

Der erstere sagt in Art. 25:

„Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Kranen- und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, sollen nur bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen erhoben werden und, mit Ausnahme der Abgaben für die Befahrung der nicht im Staatseigentum befindlichen künstlichen Wasserstraßen, die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

In der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 finden sich die Vorschriften über Schiffahrtsabgaben an drei Stellen verteilt. Es heißt zunächst in Art. 3:

„Auf dem Rhein, seinen Nebenflüssen, soweit sie im Gebiet der vertragenden Staaten liegen, und den im Art. 2 erwähnten Wasserstraßen[1] darf eine Abgabe, welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet, weder von den Schiffen oder deren Ladungen noch von den Flößen erhoben werden.

Ebensowenig ist auf diesen Gewässern oberhalb Rotterdam und Dordrecht die Erhebung von Bojen- und Bakengeldern gestattet."

Sodann bestimmt der Art. 27, welcher im ersten Absatze von „Einrichtungen zur Erleichterung der Ein- und Ausladungen und zur Niederlage

[1] Es handelt sich um Schiffahrtswege zwischen dem Rhein und der Nordsee.



der Waren" und von der „Handhabung der Hafenpolizei" spricht, in den beiden folgenden Abschnitten:

„Zur Bestreitung der notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten kann ein entsprechendes Entgelt erhoben werden. Sobald der Ertrag dieses Entgelts die eben erwähnten Kosten übersteigt, muß dasselbe verhältnismäßig herabgesetzt werden.

Es ist jedoch eine Gebühr überhaupt nur insoweit zu entrichten, als von den Anstalten wirklich Gebrauch gemacht worden ist."

Endlich enthält noch das Schlußprotokoll unter 2 „zum Artikel 3 der Akte" eine wichtige Ergänzung folgenden Inhaltes:

„Es wird allseitig anerkannt, daß unter die Bestimmung im ersten Absatze dieses Artikels Brückengelder, die auf anderen Wasserstraßen als auf dem Rheine erhoben werden, und die für die Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen und dergl. zu entrichtenden Gebühren nicht zu subsumieren sind."

Die folgenden Absätze beziehen sich zwar auch auf Schiffahrtsabgaben, enthalten aber nur Übergangsbestimmungen, welche für die Gegenwart keine Bedeutung mehr haben.

* * *

Der diesen Vorschriften eigentümliche Mangel an äußerer Übereinstimmung zeigt sich sowohl in dem Grade ihrer Ausführlichkeit und Vollständigkeit als auch in der Wahl der Ausdrücke.

In dem Vertrage mit Österreich fehlt die in der Verfassung und im Zollvereinsvertrage vorhandene Bestimmung über die Höchstsätze der Abgaben. Österreich wäre hiernach Deutschland gegenüber völkerrechtlich nicht gehindert, die Schiffahrtsabgaben auf seinem Gebiete so zu bemessen, daß sie mehr als die Selbstkostendeckung ergeben. Die Rheinschiffahrtsakte enthält eine Beschränkung der Höchstsätze nur hinsichtlich der nach Art. 27 zu erhebenden Abgaben in Umschlagshäfen, nicht aber für die im Schlußprotokoll zu Art. 3 zugelassenen „Gebühren für die Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen", zu welchen namentlich auch die Sicherheitshäfen gehören.

Ferner enthält die Verfassung eine besondere Vorschrift über Seehäfen, die in den Staatsverträgen fehlt, obwohl sie in den letzteren ebenso notwendig oder entbehrlich war wie in der ersteren. Das gilt auch von der Rheinschiffahrtsakte und dem Elbzollvertrage, da in ihrem Geltungsgebiete sehr bedeutende Seehäfen vorhanden sind. Der Umstand, daß die süddeutschen Staaten, mit welchen der Norddeutsche Bund als solcher den letzten Zollvereinsvertrag schloß, selbst keine Seehäfen besitzen, konnte eine besondere Vertrags-

bestimmung über die Seehafengelder vom süddeutschen Standpunkte aus nicht entbehrlich machen, da jene Staaten für Ein- und Ausfuhr in gewissem Umfange auf die deutschen Seehäfen angewiesen sind [1].

Die Substrate der Abgabenerhebung sind in der Verfassung „Anstalten" und „Anlagen", im Zollvereinsvertrage nur „Anstalten", in der Rheinschiffahrtsakte teils „Einrichtungen" und „Anstalten" (Art. 27), teils „Anlagen" (Schlußprotokoll zu Art. 3) genannt.

Von den hiernach in Betracht kommenden Anstalten, Anlagen und Einrichtungen werden, soweit es sich um Schiffahrtsanstalten in Seehäfen handelt, keine weiteren Eigenschaften ausdrücklich verlangt, während bezüglich der Schiffahrtsanstalten an oder in natürlichen Wasserstraßen eine andere Rechtslage zu bestehen scheint.

Sie sollen nach der Reichsverfassung und dem Vertrage über Beseitigung des Elbzolles die Eigenschaft des „besonderen" haben und nur im Falle des Vorhandenseins dieser Eigenschaft als zulässige Substrate der Abgabenerhebung gelten. In dem Zollvereinsvertrage und in der Rheinschiffahrsakte wird eine ähnliche Forderung nicht gestellt. Die letztere gebraucht statt des Ausdrucks „besondere Anstalten" in entsprechendem Zusammenhange die Worte „künstliche Anlagen" und gestattet die Abgabenerhebung für alle unter den letzteren Begriff fallenden Einrichtungen.

Die Verfassung, der Zollvereins- und Elbzollvertrag verlangen ferner von den Anstalten, für deren Benutzung Abgaben erhoben werden sollen, die Eigenschaft der „Bestimmung für die Erleichterung des Verkehrs". Die Rheinschiffahrtsakte enthält eine gleichartige, wenn auch nicht gleichlautende Voraussetzung oder Forderung nur bezüglich der in Art. 27 bezeichneten Hafeneinrichtungen, nicht aber hinsichtlich aller sonstigen Schiffahrtsanstalten.

Es entsteht hiernach, wenn man lediglich den Wortlaut in Betracht zieht, der Anschein, als ob der Zollvereinsvertrag und die Rheinschiffahrtsakte den Kreis der Anstalten und Anlagen, welche als Substrate der Abgabenerhebung geeignet sind, weiter ziehen und die Zulassung von Schiffahrtsabgaben an leichtere Bedingungen knüpfen wollten, als jene anderen Rechtsquellen.

---

[1] Vgl. auch Art. 19 des Zollvereinsvertrages vom 12. Mai 1835, Preuß. Ges.S. S. 145, wo ausdrücklich festgesetzt ist: „Die Preußischen Seehäfen sollen dem Handel der Großherzoglich Badischen Untertanen, wie denen der übrigen Vereinsstaaten, gegen völlig gleiche Abgaben, wie solche von den Königlich Preußischen Untertanen entrichtet werden, offen stehen" usw. Ähnlich Art. 19 des Vertrages vom 22. März 1833.



Die Voraussetzung für den Eintritt der Abgabepflicht im einzelnen Falle wird in der Verfassung sowie im Zollvereins- und Elbzollvertrage in verschiedener Weise ausgedrückt, insoweit einerseits Schiffahrtsanstalten in Seehäfen und besondere Anstalten an natürlichen Wasserstraßen, anderseits künstliche Wasserstraßen in Betracht kommen. Im ersteren Falle wird von Benutzung, im zweiten von Befahrung gesprochen. Die Rheinschiffahrtsakte bezeichnet dagegen als maßgebend für die Entstehung der Abgabepflicht das „Gebrauchmachen" von Hafeneinrichtungen und die „Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen u. dgl." Sie gebraucht also den letzteren Ausdruck sowohl für die Fahrt auf Kanälen als auch für die Benutzung von Anstalten oder Anlagen auf natürlichen Wasserstraßen. Den Begriff der Befahrung verwendet sie nur in der Verbotsvorschrift des Art. 3, welche sich gegen Abgaben für die bloße „Tatsache der Beschiffung" richtet.

Die Höchstgrenze der Abgabenerhebung, welche in den älteren Zollvereinsverträgen mit den Worten, „gewöhnliche Herstellungs- und Unterhaltungskosten" bezeichnet war, wird im letzten Vertrage und in der Verfassung durch die Worte „die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten", in der Rheinschiffahrtsakte durch die Worte „notwendige Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten" ausgedrückt.

Der Mangel an Symmetrie in den Formen des geltenden Rechts, der schon aus diesen Bemerkungen erkennbar ist und in der weiteren Darstellung noch mehr hervortreten wird, hat bei seiner Handhabung zu mancherlei Zweifeln und Schwierigkeiten geführt. Für seine Auslegung ist er aber insofern nicht ohne Nutzen, als die Vergleichung der verschiedenen Wortfassungen wertvolle Anhaltspunkte für die Erforschung der gesetzgeberischen Willensmeinung bieten kann. Man wird im allgemeinen — natürlich mit dem Vorbehalte der Offenhaltung des positiven Gegenbeweises — diejenigen Bestandteile der verschiedenen Wortfassungen, hinsichtlich deren Übereinstimmung vorhanden ist, als wesentliche Elemente des damals geschaffenen Rechtszustandes anzusehen haben, während umgekehrt diejenigen Bestandteile, welche nur in einigen Bestimmungen oder Wortfassungen vorkommen, während sie in anderen fehlen, zunächst die Vermutung der Unwesentlichkeit, der Zufälligkeit oder des stilistischen Beiwerks gegen sich haben. Freilich ist diese Auslegungsmethode nur unter der Voraussetzung anwendbar, daß die grundsätzliche Übereinstimmung der gesetzgeberischen Willensmeinung in jenen zwei Verfassungen und drei Verträgen vorher dargetan wird. Der Nachweis hierfür muß also geführt werden.

Er ist zunächst aus dem Zusammenhange der historischen Entwicklung zu entnehmen.

§ 2.

Die Gleichheit des Inhalts der Rechtsquellen.

Das neugebildete nationale Staatswesen des Norddeutschen Bundes regelte die Frage der Schiffahrtsabgaben für das eigene Gebiet in seiner Verfassung. Es wollte und konnte sich aber auf diese autonome Regelung aus praktischen Gründen nicht beschränken, weil die wirtschaftlichen Beziehungen zu Süddeutschland im Rahmen des Zollvereins fortgesetzt wurden, und weil die beiden wichtigsten Wasserstraßen Deutschlands, der Rhein und die Elbe, teilweise ausländischen Staaten angehörten. Jene autonome Regelung mußte daher durch internationale Verträge mit denjenigen Staaten außerhalb des Norddeutschen Bundes, welche an deutschen Wasserstraßen mitbeteiligt waren, ergänzt werden. Das geschah zunächst durch den Zollvereinsvertrag von 1867 und dann durch die beiden Verträge mit den Rheinuferstaaten von 1868 und mit Österreich von 1870. Daß die Rheinschiffahrtsakte formell nicht vom Bunde, sondern von Preußen abgeschlossen wurde, ist in diesem Zusammenhange bedeutungslos, da Preußen damals der einzige am Rhein beteiligte Bundesstaat war.

Es entsprach der Natur der Dinge, daß der Bund und Preußen diejenige Lösung der Abgabenfrage, die soeben erst bei der Gründung des neuen Staatswesens gefunden, für zeitgemäß erachtet und verfassungsmäßig festgelegt war, auch auf die damit zusammenhängenden internationalen Abmachungen übertrugen.

Die Nähe und Stärke dieses Zusammenhanges zeigt sich, soweit Verfassung und Zollvereinsvertrag in Betracht kommen, schon äußerlich darin, daß der letztere nicht eigentlich nach der ersteren, sondern im wesentlichen gleichzeitig mit ihr zustande gekommen ist. Der Vertrag ist zwar der Datierung nach um zwei Wochen und der Veröffentlichung nach um etwa drei Monate jünger als die Verfassung, aber diese Zeitunterschiede sind zufälliger Art. Es ist trotz der ungleichartigen Wortfassung logisch unmöglich, daß in der Sache Abweichendes angeordnet oder verabredet sein könnte. Überdies hat Delbrück, der geistige Urheber der hier in Betracht kommenden Rechtsvorschriften, in seiner Veröffentlichung über den Art. 40[1] der Reichsverfassung bezeugt, daß Art. 25 des Zollvereinsvertrages dem Sinn nach mit Art. 54 der Reichsverfassung identisch sei. In dem Protokoll, welches die Bevollmächtigten für den Abschluß des Vertrages am 28. Juni 1867 aufnahmen, wird wörtlich bemerkt:

---

[1] Durch diesen Artikel sind die Zollvereinsverträge zu Bestandteilen des Reichsverfassungsrechts geworden. Vgl. „Der Artikel 40 der Reichsverfassung" von Dr. Rudolf Delbrück, Berlin 1881. Bernhard Simion.

„Art. 25. Herr Delbrück: Es sei eine Änderung in der Fassung eingetreten, um den Einklang mit Art. 54 der Verfassung herzustellen; materiell sei nichts geändert."

Bei Schumacher „Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben" findet sich dies Zitat im Zusammenhange der Erörterungen über den Begriff der Unterhaltungs- und Herstellungskosten [1]; es dient dort als Beweismittel dafür, daß hinsichtlich der Obergrenze der Schiffahrtsabgaben eine Änderung gegenüber den älteren Verträgen nicht eingetreten sei. Es beweist aber, wie der Wortlaut ergibt, die Identität des Inhalts zwischen dem Art. 54 der Verfassung und dem Art. 25 des Zollvereinsvertrages von 1867 nicht nur hinsichtlich jener einen Frage, sondern im vollen Umfange und in allen Beziehungen.

Gegenüber einer so authentischen und so bestimmten Feststellung der gesetzgeberischen Willensmeinung ist jeder Zweifel an dieser Identität des Inhaltes ausgeschlossen. Es ist nicht überflüssig, das besonders zu betonen, weil hinsichtlich des Wortlautes die Verfassung und der Zollvereinsvertrag von 1867 allerdings starke Abweichungen zeigen.

Der letztere hat ferner in Art. 1 die entsprechenden Bestimmungen der älteren Zollvereinsverträge, die übrigens auch in der Fassung keine wesentlichen Abweichungen aufweisen [2], ausdrücklich aufrechterhalten.

Hiernach ist die für spätere Ausführungen, namentlich für die Heranziehung der älteren Praxis zur Auslegung des geltenden Rechtes, wesentliche Tatsache festzustellen, daß der Rechtszustand in bezug auf die Erhebung von Schiffahrtsabgaben nach dem Gebührenprinzip — im Gegensatz zu den 1867 beseitigten fiskalischen Flußzöllen — in Preußen und in den übrigen, allmählich dem Zollverein angegliederten Vereinsstaaten schon seit den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts derselbe war wie heute. Eine Ausnahme besteht nur hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben auf nicht fiskalischen künstlichen Wasserstraßen, für welche im Jahre 1867 eine, hier zunächst nicht interessierende, Sondervorschrift getroffen wurde.

An der Rheinschiffahrtsakte waren drei süddeutsche Zollvereinsstaaten und zwei ausländische Mächte beteiligt. Daß man bei ihrem Abschlusse eine von der Bundesverfassung und dem Zollvereinsvertrage abweichende Lösung der Abgabenfrage — ein Jahr nach dem Zustandekommen beider — für zweckmäßig erachtet und erstrebt hätte, wäre theoretisch denkbar; es ist aber nach Lage der Umstände in sehr hohem Grade unwahrscheinlich. Jedenfalls hätte dann aber die Abweichung von der soeben erst geschaffenen Rechts-

[1] Schumacher S. 61.

[2] Vgl. Schumacher S. 58—61.

grundlage ausdrücklich festgestellt und begründet werden müssen. Zu einer solchen Feststellung und Begründung war in Preußen der gegebene Zeitpunkt die Vorlage der Akte im Landtage. Indessen ist bei diesem Anlasse von keiner Seite, weder von der Regierung noch von der Volksvertretung, der Gedanke an eine Änderung des bestehenden Rechtes in bezug auf Schiffahrtsabgaben ausgesprochen worden [1]. Eine solche Änderung hätte auch nach Lage der Dinge ohne Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren des Bundes und ohne Mitwirkung der Zollvereinsstaaten gar nicht vorgenommen werden können. Die deutschen Rheinuferstaaten konnten allerdings innerhalb des Rahmens der Verfassung und des Zollvereinsvertrages sich noch weitergehende Beschränkungen hinsichtlich der Befugnis zur Abgabenerhebung auferlegen. Für die Annahme, daß ihre Absicht dahin gegangen wäre, fehlt es aber an jedem Anhalt [2]. Der Wortlaut der Akte ist eher geeignet zur Erweckung des Anscheins, als wenn die Einführung von Schiffahrtsabgaben im Rheingebiet an leichtere Bedingungen geknüpft werden sollte als bei anderen Strömen. Aber auch abgesehen hiervon ist es gegen alle Wahrscheinlichkeit, daß die Regierungen derartige besondere Beschränkungen hinsichtlich des Rheins — oder mit anderen Worten eine Bevorzugung der Rheinschiffahrt vor der Schiffahrt auf anderen deutschen Strömen hinsichtlich der Zulassung von Schiffahrtsabgaben — gewollt haben könnten, ohne diese ihre Willensmeinung den beteiligten Volksvertretungen und den nicht am Rhein beteiligten Zollvereinsstaaten gegenüber zum Ausdruck zu bringen [3].

Ein Jahr nach der Annahme der Rheinschiffahrtsakte im preußischen Landtage wurde der Elbzollvertrag mit Österreich abgeschlossen, dessen Wortlaut — wenn von dem Mangel einer Bestimmung über die Höchstgrenze der Abgaben abgesehen wird — mit dem der Bundesverfassung übereinstimmt. Wenn hiernach und auch nach den über die Vorbereitung des Elbzollvertrages gepflogenen amtlichen Verhandlungen die Identität der Willensmeinung dieses Vertrages und der Verfassung als unzweifelhaft anzusehen ist, so würde die Annahme einer sachlichen Verschiedenheit zwischen ihnen und der Rheinschiffahrtsakte nur dann möglich sein, wenn man der preußischen Regierung und dem Bunde die Absicht einer differenziellen Behandlung der Rhein- und Elbschiffahrt unterstellen wollte. Für eine solche Unterstellung

[1] Auch die Akten und Archive aus jener Zeit bieten nicht die geringste Unterlage dafür, daß man die Absicht gehabt hätte, an dem Rechtszustande in Deutschland etwas zu ändern.

[2] Die Akten über den Abschluß der Rheinschiffahrtsakte geben einen solchen Anhalt nicht.

[3] Namentlich Württemberg hätte hieran ein wesentliches Interesse gehabt.



fehlt aber jeder äußere Anlaß und jeder innere Grund. Es läßt sich sogar das Gegenteil aus den Archiven mit einem hohen Grade von Wahrscheinlichkeit nachweisen. Denn in einem von Delbrück vollzogenen amtlichen Schriftstück aus dem Jahre 1870 ist der Zweck des in Vorbereitung befindlichen Elbzollvertrages mit den Worten:

> „es solle auf der Elbe eine Abgabe, welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet, weder von den Schiffen und deren Ladungen, noch von den Flößen erhoben werden dürfen"

bezeichnet; diese Bemerkung ist aber mit der entsprechenden Bestimmung der Rheinschiffahrtsakte identisch.

Der Inhalt jener vier Hauptrechtsquellen ist also der gleiche; Abweichungen sind nur hinsichtlich der Form vorhanden. Dieser Satz erleidet eine Ausnahme nur bezüglich einiger Abmachungen in der Rheinschiffahrtsakte, auf welche später noch eingegangen werden wird, die übrigens auf unwesentliche Einzelheiten sich beziehen, und von denen es zweifelhaft ist, ob sie von den vertragschließenden deutschen Staaten überhaupt mit dem Bewußtsein der Abweichung vom allgemeinen Rechtszustande getroffen worden sind.

Die sachliche Übereinstimmung der Rechtsquellen ist übrigens bisher selten angezweifelt worden. In dem langen und heftigen Streit der Meinungen über die Frage der Schiffahrtsabgaben ist das einer der wenigen Punkte, hinsichtlich deren eine fast allgemeine Rechtsüberzeugung zu bestehen scheint. Das gilt insbesondere auch von dem Verhältnis zwischen Rheinschiffahrtsakte und Reichsverfassung. Der Abgeordnete David aus Mainz, ein Gegner der Abgaben, bezeichnete in seiner Reichstagsrede vom 6. Februar 1905 [1] den hier in Betracht kommenden Inhalt beider Urkunden als „identisch"; dasselbe tat der abgabenfreundliche Professor Wiedenfeld in seinem Bericht für den Deutschen Landwirtschaftsrat vom 9. Februar 1905 [2], und Dr. Walther Nasse spricht in seiner Arbeit „Der Rhein als Wasserstraße" in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik 1905 [3] sogar von einer „gleichlautenden" Bestimmung.

Eine Ausnahmestellung wird von dem Geheimrat Schwarz in dem Werke von Schwarz und Strutz, „Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens" [4] eingenommen. Er sagt, nachdem er es als zweifelhaft be-

---

[1] Stenogr. Berichte S. 4284, 4286.

[2] Archiv des Deutschen Landwirtschaftsrats, XXIX. Jahrgang, S. 80.

[3] CII, Die Schiffahrt der deutschen Ströme. 3. Band, S. 15.

[4] Berlin, Guttentag. 1903. II, S. 1150.

zeichnet hat, ob Schiffahrtsabgaben zur Deckung von Stromregulierungskosten mit der Reichsverfassung vereinbar seien:

„Dabei ist natürlich noch zu beachten, daß — die Verfassungsmäßigkeit vorausgesetzt — zunächst noch die entgegenstehenden, für Elbe und Rhein geltenden Schiffahrtsverträge mit den beteiligten fremden Staaten abgeändert werden müßten."

Schwarz ist also der Ansicht, daß Verfassung, Rheinakte und Elbzollvertrag Verschiedenes bedeuteten. Diese Ansicht bedarf einer Begründung, zumal in bezug auf das Verhältnis von Verfassung und Elbzollvertrag in Anbetracht der wörtlichen Übereinstimmung der maßgebenden Vorschriften. Da Schwarz eine solche Begründung nicht gibt, ist auch eine Prüfung seiner Ansicht hier nicht möglich.

* * *

Der hier dargelegte organisch-historische Zusammenhang der Verträge und Verfassungen besteht nicht zwischen den Verfassungen und denjenigen Verträgen, welche über die Erhebung von Abgaben von der Schiffahrt auf der Donau geschlossen worden sind.

In Art. 7 des bayrisch-österreichischen Vertrages vom 2. Dez. 1851 war verabredet:

„Auf der Donau von der bayrisch-württembergischen Grenze bis Ungarn, sowie auf den schiffbaren Nebenflüssen dieser Stromstrecke werden sämtliche bisher bestandenen Wasserzölle sowie alle anderen, unter was immer für Namen bekannten Abgaben, womit die Schiffahrt belastet war, sodann von einem noch näher zu vereinbarenden Termine an, die an einigen Orten noch bestehenden Kommunalzölle aufgehoben."

Diesem Vertrage ist demnächst Württemberg beigetreten.

Bald darauf bestimmte der Pariser Friedensvertrag vom 30. März 1856 in Art. 15:

„La navigation du Danube ne pourra être assujettie à aucune entrave ni redevance, qui ne serait pas expressément prévue par les stipulations contenues dans les articles suivants. En conséquence, il ne sera perçu aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve, ni aucun droit sur les marchandises, qui se trouvent à bord des navires,"

Es war sodann in Art. 16 mit bezug auf die darin als notwendig bezeichneten Arbeiten zur Verbesserung der Fahrstraße in den Donaumündungen vereinbart:

„Pour couvrir les frais de ces travaux ainsi que des établissements ayant pour objet d'assurer et de faciliter la navigation aux bouches

du Danube, des droits fixes, d'un taux convenable, peuvent être prélevés."

Der Vertrag setzt weiter zwei Kommissionen ein, die eine mit europäischem Charakter für die der Seeschiffahrt zugängliche Mündungsstrecke in Art. 16, und die andere aus den Donauuferstaaten zu bildende in Art. 17, welche die Aufgabe haben sollten, Maßregeln zur Verbesserung der Schiffahrt zu treffen.

Die erstere, tatsächlich in Permanenz gebliebene, sollte nach dem Vertragsschlusse nur für eine kurze Reihe von Jahren in Tätigkeit treten, während die zweite als dauernde Organisation der Donauschiffahrtsinteressen gedacht war; sie sollte die Aufgaben der Donaumündungskommission demnächst mit übernehmen und für den Ausbau des Schiffahrtsweges auf der ganzen Stromlänge sorgen — ordonner et faire exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve.

Auf Grund des europäischen Mandates, welches ihnen in Art. 17 erteilt war, haben dann die Donauuferstaaten — Württemberg, Bayern, Österreich und die Türkei — die Donauschiffahrtsakte vom 7. Nov. 1857 vereinbart, welche in Art. 19, in wörtlicher Anlehnung an Art. 15 des Friedensvertrages, bestimmt:

„Es soll auf der Donau keine Gebühr, welche sich einzig und allein auf die Tatsache der Beschiffung des Flusses gründet, erhoben werden.

Demzufolge werden sämtliche bisher bestehende Gebühren und Abgaben dieser Art, sie mögen was immer für einen Namen haben, und sie mögen im Besitze des Staates, der Gemeinden, Korporationen oder Privaten sich befinden, hiermit gänzlich aufhören.

Auch sollen künftig auf diesem Strome keine anderen Gebühren oder Abgaben eingehoben werden, außer welche durch die Bestimmungen der gegenwärtigen Schiffahrtsakte ausdrücklich vorgesehen sind."

Ferner heißt es in Art. 21:

„Schiffahrtsabgaben können erhoben werden

1. (betrifft die in Art. 16 des Pariser Vertrages zugelassenen Abgaben — droits fixes — für die Befahrung der Donaumündungen.)
2. zur Deckung der Auslagen für andere, die Erhaltung und Verbesserung der Schiffbarkeit der Donau bezweckende Arbeiten und bleibende Anstalten, welche die Uferstaatenkommission im gemeinschaftlichen Einverständnisse im Interesse der Schiffahrt für notwendig erkannt haben wird. Jedoch sollen die Abgaben dieser Art, ihr Betrag und Erhebungsmodus, ebenfalls nicht ohne gemeinsame Übereinkunft festgesetzt werden."

Die Schiffahrtsabgaben sollen

„nicht höher bemessen werden, als zur Deckung oder Verzinsung des Gesamtaufwandes an Herstellungs- und Unterhaltungskosten annäherungsweise erforderlich erscheint."

Art. 36 verordnet:

„Die Regierungen der Uferländer verpflichten sich, jede für ihren Teil, jene Arbeiten ausführen zu lassen, welche die Uferstaatenkommission im gemeinsamen Einverständnisse, im Sinne des Art. 17, Nr. 3 des Pariser Traktates vom 30. März 1856 als notwendig erkennen wird.

Die Deckung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten dieser Arbeiten hat in Gemäßheit des Art. 21, Nr. 2 der gegenwärtigen Schiffahrtsakte zu geschehen.

Endlich wird in Art. 45 der Art. 7 des österreichisch-bayrischen Schiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 aufrechterhalten."

Später wurde in Art. 6 des Londoner Vertrages vom 13. März 1871 hinsichtlich der in Aussicht genommenen Stromregulierung am eisernen Tor vereinbart:

„Les hautes parties contractantes leur reconnaissent dès à présent le droit de percevoir une taxe sur les navires de commerce sous tout pavillon, qui en profitent désormais jusquà l'extintion de la dette contractée pour l'exécution des travaux; et elles déclarent l'article 15 du Traité de 1856 inapplicable à cette partie du fleuve pour un laps de temps nécessaire au remboursement de la dette en question."

Diese Bestimmung über die Befugnis zur Abgabenerhebung am Eisernen Tore ist durch den Berliner Friedensvertrag vom 13. Juli 1878 „zugunsten Österreich-Ungarns aufrechterhalten".

Es fehlt zwar keineswegs an inneren Beziehungen und Verknüpfungen zwischen den Donauverträgen und den übrigen Rechtsquellen. Die Bestimmungen des Vertrages vom 2. Dezember 1851 und der Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1857 über Schiffahrtsabgaben haben die Vermutung der sachlichen Übereinstimmung mit den Zollvereinsverträgen für sich, da letztere damals in Bayern und Württemberg geltendes Recht waren und ihre einseitige Abänderung unzulässig gewesen wäre.

Ferner ist das im Pariser Traktat ausgesprochene und in der Donauschiffahrtsakte wiederholte Verbot einer Schiffahrtsabgabe „basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve" wörtlich in Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte von 1868 übernommen worden und hat bei deren Fassung als Vorbild gedient.

Indessen fehlt hier der logisch-historische unmittelbare Zusammenhang mit der den Kern der Rechtsfrage bildenden Deutschen Reichsverfassung, und dieser Umstand läßt die getrennte Behandlung der Donauverträge im weiteren Verlaufe der Darstellung zweckmäßig erscheinen.

* * *

Während die Verfassungen ihre Rechtswirkung der Natur der Sache nach nur innerhalb des Bundes- und Reichsgebietes äußern können, ist die rechtliche Bedeutung der hier in Betracht kommenden Verträge eine zweifache. Sie begründeten nicht nur völkerrechtliche Ansprüche und Verbindlichkeiten der Regierungen untereinander, sondern auch öffentliches Recht innerhalb der einzelnen Vertragsstaaten. Das gilt insbesondere für Preußen bezüglich der Zollvereinsverträge und der Rheinschiffahrtsakte, weil diese Verträge zugleich als preußische Gesetze verkündet worden sind. Die beteiligten Privaten und Korporationen waren in der Lage, ihr Interesse an der sinngemäßen Ausführung der Vertragsvorschriften der eigenen Regierung gegenüber im Verwaltungs- und Rechtswege oder auch parlamentarisch geltend zu machen, und sie haben es in Preußen auch getan.

Hieraus ergibt sich, daß die gesetzgeberische und administrative Praxis der beteiligten Staaten als Material für die Auslegung der Vertragsbestimmungen, soweit deren Sinn im einzelnen zweifelhaft erscheinen sollte, im vollen Umfange herangezogen werden kann, gleichviel, wie groß oder gering die Wahrscheinlichkeit für die Rückwirkung dieser Praxis auf die Interessen eines anderen Vertragsstaates sein mag. In Preußen mit seinem in west-östlicher Richtung sich weit hinziehenden Staatsgebiet ist allerdings die Möglichkeit vorhanden, daß Tarifmaßregeln für Häfen und Wasserstraßen keinen unmittelbaren oder erheblichen Einfluß auf andere Vertragsstaaten üben.

Indessen ist die Annahme, daß Preußen nur unter dem Drucke der Kontrolle durch Mitkontrahenten die Zollvereinsverträge auf seinem Gebiete verwirklicht hätte, umsomehr abzulehnen, als diese Verträge lediglich wirtschaftspolitische Gedanken der preußischen Regierung, für die sie jahrzehntelang in Deutschland gewirkt und geworben hat, zum Ausdruck brachten.

Man kann mit Recht den Zweifel erheben, ob es überhaupt der Mühe wert sei, diese Frage als eine solche zu behandeln und hier zu erörtern. Es ist auch nur aus dem Grunde geschehen, weil bei einem früheren Anlasse die Brauchbarkeit der Tarife eines preußischen Kanals als Material zur Erforschung der preußischen Vertragsauffassung von gewisser Seite mit dem Hinweise darauf beanstandet worden ist, daß Schiffe aus anderen Vereinsstaaten selten oder nie auf jenem Kanal verkehrt hätten.

Es erübrigt schließlich noch die negative Feststellung, daß andere Rechtsquellen außer den hier angeführten für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben in Deutschland nicht in Betracht kommen. Diese Feststellung ist nicht überflüssig angesichts der Irrtümer, welche vielfach hinsichtlich der Grundlagen des geltenden Rechts in der Presse, in parlamentarischen Erörterungen und sonst in der Öffentlichkeit hervorgetreten sind. Insbesondere werden häufig aus der Schlußakte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 unzutreffende Folgerungen in rechtlicher Hinsicht hergeleitet.

So meint das „Berliner Jahrbuch für Handel und Industrie, Bericht der Ältesten der Kaufmannschaft von Berlin" für 1903:

„Durch die Artikel 108 bis 116 der Akte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 wurde im Prinzip bestimmt, daß diese (Schiffahrts-) Abgaben auf den das Gebiet mehrerer Staaten berührenden Flüssen aufgehoben werden sollten."

In Wirklichkeit enthalten diese Artikel, die lediglich die Freiheit der Schiffahrt von obrigkeitlichen Verboten und Beschränkungen aussprechen, nicht nur kein wie immer gearbeitetes Programm für die Aufhebung der Abgaben, sondern im Gegenteil ziemlich ausführliche Vorschriften über deren Bemessung und Weitererhebung. Die letzteren sind nicht für Schiffahrtsabgaben im heutigen Sinne, sondern für die damaligen, durch Staatsverträge längst beseitigten Flußzölle gegeben. Sie haben deren Bestehen zur Voraussetzung; die 1815 erhobenen Sätze werden als Höchstbeträge für künftige Tarifbildungen bezeichnet. Ob sie jetzt noch im Falle der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf der Grundlage des Gebührenprinzips für die Benutzung von Anstalten oder Anlagen Geltung beanspruchen können, erscheint mehr als zweifelhaft; bei den Verhandlungen über die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf dem Main in den letzten Jahren des vorigen Jahrhunderts hat man das nicht angenommen[1]. Jedenfalls enthalten sie keine grundsätzliche Verpflichtung der Uferstaaten, auf die Deckung ihrer Strombaukosten durch Schiffahrtsabgaben zu verzichten.

Der Irrtum, daß die Wiener Kongreßakte die beteiligten Staaten zur Abschaffung der Schiffahrtsabgaben verpflichtet habe, ist allerdings weit

[1] Sonst hätten diese Schiffahrtsabgaben im Jahre 1899 nicht eingeführt werden dürfen, nachdem im Jahre 1867 die alten Mainzölle aufgehoben worden waren. Die Wiener Kongreßakte kannte den Unterschied von kanalisierten und regulierten Strömen nicht. Wenn man gleichwohl die modernen Mainschiffahrtsabgaben nicht beanstandete, so geschah es offenbar deshalb, weil man sich bewußt war, daß die Wiener Kongreßakte überhaupt nicht von Schiffahrtsabgaben, sondern von Binnenzöllen handelt.



verbreitet und von altem Datum. Schon Delbrück mußte ihn 1870 im Reichstage bekämpfen. Er sagte bei der Beratung des Gesetzes über die Aufhebung der Elbzölle am 13. Mai 1870:

„Ich muß — der Auffassung — widersprechen, daß der Artikel 54 der Bundesverfassung eigentlich nichts enthalte, als was nicht schon im Pariser Frieden enthalten sei — dem würde ich entschieden widersprochen haben. Der Pariser Frieden und die aus dem Pariser Frieden in die Wiener Kongreßakte übergegangenen Bestimmungen sind auch bei der liberalsten Auslegung, die ihnen gegeben werden kann, nicht dahin zu interpretieren, daß keine Abgabe erhoben werden kann, daß keine Passagezölle erhoben werden sollen; sie können nur dahin aufgefaßt werden, daß diese Zölle so reguliert werden sollen, wie es dem Interesse der Schiffahrt entspricht [1]."

Die Kongreßakte hat also nicht einmal die Flußzölle untersagt, geschweige denn die mit solchen Zöllen staatsrechtlich inkommensurablen Schiffahrtsabgaben.

§ 3.

Umfang, Geltungsbereich und allgemeine Bedeutung der Rechtsvorschriften.

Die für Deutschland — abgesehen von der einstweilen außer Betracht bleibenden Donau — geltenden Rechtsvorschriften wollen die Frage der Schiffahrtsabgaben einheitlich und gleichmäßig regeln. Sie umfassen die Gesamtheit derjenigen Verkehrsmöglichkeiten, Verkehrsanstalten und Verkehrserscheinungen, welche an jener Frage überhaupt ein Interesse haben können. Sie machen daher keine Unterschiede zwischen Binnenschiffahrt und Seeschiffahrt und ebensowenig zwischen Wasserstraßen und Häfen.

Das könnte vielleicht für selbstverständlich gehalten werden, weil es nahe liegt und der wirtschaftlichen Logik zu entsprechen scheint. Es ist in der Tat ein innerer Grund dafür nicht erkennbar, daß die verkehrspolitische Behandlung der Schiffahrt, soweit die Finanzierung der in ihrem Interesse ausgeführten Wasserbauten durch Abgaben in Betracht kommt, innerhalb der Staatsgemeinschaft grundsätzlich verschieden sein soll, je nachdem es sich um die See oder um Binnengewässer, um die auch für Seeschiffe fahrbaren unteren Strecken der großen Ströme oder um deren obere Teile, um Wasserstraßen oder um Häfen handelt. Die Unterscheidung zwischen See- und Binnenschiffahrt, die aus praktisch-politischen Erwägungen in der Reichs-

---

[1] Stenograph. Berichte S. 868.

verfassung vom 28. März 1849 versucht und später wieder aufgegeben worden ist, würde auch aus dem äußeren Grunde kaum durchführbar sein, weil nicht nur auf weitausgedehnten Flußstrecken, sondern auch in zahlreichen Küstengewässern die See- und Binnenschiffahrt sich nebeneinander bewegen und hinsichtlich der Betriebsmerkmale ineinander übergehen.

Zu Mißverständnissen über den Geltungsbereich der von 1867 bis 1871 geschaffenen Rechtsordnung kann auch die Fassung der Verträge keinen Anlaß geben, da sie nur von Wasserstraßen, Häfen und Schiffahrtsabgaben im allgemeinen sprechen und weder die Seeschiffahrt noch die Binnenschiffahrt besonders erwähnen. Demgemäß unterliegt es insbesondere keinem Zweifel, daß der deutsch-österreichische Elbzollvertrag nicht nur bis Hamburg, sondern bis Cuxhaven abwärts Geltung hat, und daß seine Bestimmungen auch auf die Abgaben anzuwenden sind, welche Hamburg von der Seeschiffahrt auf dem Unterlaufe des Stromes erhebt.

Derartige Mißverständnisse konnten nur entstehen und sind allerdings auch entstanden durch die Ausdrucksweise des dritten Absatzes in Art. 54 der Verfassung, der eine besondere Vorschrift über die „in den Seehäfen von den Seeschiffen" zu zahlenden Abgaben enthält und sowohl die Binnenhäfen als auch die in den Seehäfen verkehrende Binnenschiffahrt unerwähnt läßt.

Die Vorschriften des vierten Absatzes über Wasserstraßen sind zwar allgemein gefaßt; es ist aber doch bezweifelt worden, ob ihr Geltungsbereich die Seeschiffahrt mit umfassen oder auf die Binnenschiffahrt beschränkt sein sollte[1].

Die Meinung, daß den Bestimmungen im vierten Absatze des Art. 54 über die Wasserstraßen keine allgemeine Bedeutung innewohne, vertritt insbesondere Dr. Brandt in Düsseldorf, der in Nr. 44 der Zeitschrift Niederrhein vom 2. November 1905 eine synoptische Zusammenstellung der Verfassungsvorschriften von 1849[2] und 1867 mit der Bemerkung begleitet:

> „Wie der Augenschein lehrt, ist genau dieselbe Trennung, die im Jahre 1849 zwischen dem Seeverkehr und dem Binnenwasserstraßenverkehr gemacht war, bis auf den heutigen Tag aufrecht erhalten worden."

Zur Begründung der Auffassung, wonach die Seeschiffahrtsstraßen nicht unter die Vorschrift des Art. 54 fallen sollen, hat man geltend gemacht, daß die Mündungsstrecken der großen Ströme nicht sowohl Wasserstraßen

---

[1] Reinike, Kommentar zur Reichsverfassung. Berlin 1906, S. 258 sagt: „Der Absatz 4 — bezieht sich, im Gegensatz zu Absatz 1 bis 3, wesentlich auf die Binnenschiffahrt."

[2] Abgedruckt unter III B 2a. § 7.



als vielmehr große Reeden für die an den Endpunkten der Seeschiffahrt liegenden Häfen seien. Endlich hat man auch die Anwendbarkeit des Ausdrucks „Wasserstraße" auf die Fahrrinnen in Küstengewässern und Meeresarmen in Zweifel gezogen.

Jene Bemerkung des Dr. Brandt bezieht sich offenbar darauf, daß der dritte Absatz des Art. 54 die Seehäfen und die Seeschiffahrt besonders erwähnt, während der vierte Absatz nur von Wasserstraßen im allgemeinen spricht. Es ist allerdings auffallend, daß der dritte Absatz über Seehäfen und Seeschiffe Bestimmungen trifft, die der Natur der Sache nach für alle Häfen und Schiffe gelten müssen. Die dort aufgestellte Rechtsregel, daß Abgaben nur für Benutzung von Schiffahrtsanstalten und nur bis zur Grenze der Selbstkostendeckung erhoben werden dürfen, ergibt sich als notwendige Folgerung aus dem Gebührenprinzip und muß selbstverständlich auch auf Binnenhäfen und Binnenschiffe — auf letztere auch, sofern sie in Seehäfen verkehren — angewendet werden.

Es fragt sich nur, ob der tatsächlich vorhandene Unterschied in der Fassung der beiden Absätze genügt, um die Annahme zu begründen, daß im vierten Absatze nur Binnenwasserstraßen und Binnenschiffahrt gemeint seien. Diese Frage ist zu verneinen. Irgendwelche Gegensätzlichkeit ist in der Aufeinanderfolge der maßgebenden Bestimmungen nicht erkennbar. Diejenigen des vierten Absatzes sind im Wortlaut allgemein und vorbehaltlos. Es fehlt an einem hinreichenden Anlaß, sie einschränkend auszulegen, wohl aber liegen triftige Gründe für die Meinung vor, daß die Vorschriften des dritten Absatzes zu eng gefaßt sind.

Diese Gründe ergeben sich zunächst aus der Vergleichung des Art. 54 der Verfassung mit Art. 25 des Zollvereinsvertrages. Der letztere erwähnt die Seeschiffahrt nicht besonders; er spricht nur von Wasserstraßen, Häfen, Anstalten und Einrichtungen im allgemeinen und bietet keinerlei Anhaltspunkte für die Vermutung eines auf die verschiedenartige Behandlung der beiden Schiffahrtsgruppen gerichteten Vertragswillens.

Die Annahme des Dr. Brandt hinsichtlich einer Verschiedenheit des verfassungsmäßigen Rechtszustandes für See- und Binnenschiffahrt steht also mit der zweifellos gewollten Identität des Inhaltes der Verfassung und des Zollvereinsvertrages in Widerspruch.

Außerdem hat die Reichsgesetzgebung und die Praxis der Einzelstaaten die Bestimmungen des vierten Absatzes in Art. 54 stets auf alle Wasserstraßen, einschließlich der Seewege, angewendet. Insbesondere hat sich der Bundesrat bei Einbringung des Gesetzes vom 5. April 1886 über die Schiffahrtsabgaben auf der Weser zwischen Bremen und Bremerhaven auf

den Standpunkt gestellt, daß jene Bestimmungen auch für diese Weserstrecke, die zweifellos nur als Seeweg in Betracht kam[1], Geltung hätten. Dasselbe tat der Reichstag; die Meinungsverschiedenheit zwischen seiner Kommission und dem Bundesrat bezog sich nicht auf die Anwendbarkeit des Art. 54, Abs. 4, sondern auf seine Auslegung nach einer anderen Richtung. Das Nähere hierüber sowie über die Praxis der Einzelstaaten wird an anderer Stelle und in anderem Zusammenhange noch auszuführen sein.

Die Behandlung der Strommündungen als Hafenreeden läßt sich aus den tatsächlichen Verhältnissen nicht rechtfertigen[2]. Man kann weder die 140 km lange Elbstrecke für Hamburg, noch die 110 km lange Weserstrecke für Bremen, noch auch die 47 km lange Außenweser für Bremerhaven als Reeden ansprechen; abgesehen von der sehr bedeutenden Länge dieser Stromstrecken auch deshalb nicht, weil ihre Bedeutung für den Verkehr nicht auf ihrer Benutzung zum Stillliegen, Löschen und Laden, sondern auf ihrer Befahrung beruht. Es handelt sich hier um Zugangswasserstraßen oder Zufahrtslinien, die nur zu kleinen Teilen gleichzeitig als Reeden dienen. Das Wesen einer Reede zeigt sich nicht darin, daß man sie befährt, sondern in ihrer Brauchbarkeit als Liegeplatz.

Die Anwendung des Wasserstraßenbegriffs auf Seewege ist nicht nur nach dem allgemeinen Sprachgebrauch, sondern auch nach dem der besonderen seerechtlichen Vorschriften zulässig und unbedenklich.

Ein in der Beilage zur Münchener „Allgemeinen Zeitung" vom 12. Mai 1902 veröffentlichter Vortrag von Stengel: „Das Recht der Wasserstraßen" beginnt mit den Worten:

„Die wichtigste Wasserstraße ist natürlich das Meer."

Das Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts von Löning[3] enthält

---

[1] Für Binnenfahrzeuge war sie schon vorher schiffbar; die Regulierung sollte sie als Seeweg geeignet machen. Wenn Wittmack in seinem Aufsatze: „Völkerrechtliche Bedenken gegen die Einführung von Abgaben auf die Flußschiffahrt" im Archiv für öffentliches Recht, 1905, Bd. XIX, S. 167 von der tatsächlichen Voraussetzung ausgeht, „die Strecke oberhalb Bremerhavens werde von Seeschiffen wenig befahren," so ist das ein tatsächlicher Irrtum. Sie ist im Gegenteil fast ausschließlich Seewasserstraße.

[2] Der Begriff der Reede ist übrigens keineswegs auf Seehäfen und der Seeschiffahrt dienende Flußstrecken beschränkt. Beispielsweise wird die Strecke des Rheins vor Duisburg als Reede dieses Hafens bezeichnet und hat auch tatsächlich die Bedeutung einer solchen, insofern dort die Schiffe im Strom liegen, welche zu Schleppzügen zusammengestellt werden sollen oder auf Schleppdampfer warten. Dadurch wird die Bedeutung dieser Rheinstrecke als Wasserstraße natürlich nicht alteriert.

[3] Leipzig 1884.

in Kapitel VIII „Der öffentliche Verkehr" unter Abschnitt II „Die Wasserstraßen" zwei Unterabschnitte: 1. „Das offene Meer", 2. „Die Flüsse". Der Preußische Staatshaushaltsetat unterscheidet die Binnenwasserstraßen von den „Seehäfen und Schiffahrtsverbindungen". Unter den letzteren mögen hier außer den Flußmündungen noch die Fahrrinnen in den Wattenmeeren an der Nordsee als Beispiele für Seewasserstraßen genannt werden.

Die Bekanntmachung des Reichskanzlers, betreffend die einheitliche Bezeichnung der Fahrwasser und Untiefen in den deutschen Küstengewässern vom 31. Juli 1887 sagt:

„Fahrwasser im Sinne dieser Grundsätze ist jeder für Seeschiffe benutzbare Wasserweg, dessen Verlauf durch Seezeichen kenntlich gemacht ist."

In demselben allgemeinen Sinne ist der Begriff der Wasserstraße auch bei der Anwendung des vierten Absatzes in Art. 54 ausgelegt worden. Wenn übrigens dieser Absatz nur auf Binnenwasserstraßen sich bezöge, so hätte der die Überschrift „Marine und Schiffahrt" tragende Abschnitt IX der Verfassung eine sehr empfindliche Lücke, deren Entstehung aus irgendwelcher gesetzgeberischen Absicht nicht zu erklären wäre, weil die in der Sache liegenden technischen und wirtschaftlichen Momente auf eine übereinstimmende Regelung für alle Arten von Wasserstraßen hinweisen. Ebenso ist die Annahme einer unbeabsichtigten Lücke ausgeschlossen, weil die als Vorbild benutzte Reichsverfassung von 1849 in vier Paragraphen ziemlich ausführliche Vorschriften für das besondere Gebiet der Seeschiffahrt, besonders auch über die „Schiffahrtsanstalten in den Mündungen der deutschen Flüsse" enthielt, und weil im konstituierenden Reichstage von 1867 sowohl als auch in demjenigen von 1869 gerade über Seewasserstraßen und Seeschiffahrtsanstalten ausführliche Erörterungen stattgefunden haben[1]. Die Verhandlungen von 1869 sind nicht nur zur Auslegung der Bundesverfassung von 1867, sondern auch zu der der Reichsverfassung von 1871 heranzuziehen.

Zu den Eigentümlichkeiten der Fassung des Art. 54 gehört es ferner, daß die für die Wasserstraßen aufgestellte und mit rechtlichen Wirkungen ausgestattete Unterscheidung zwischen natürlichen und künstlichen Wasser-

---

[1] Stenograph. Berichte 1867 S. 279—283, 1869 S. 210—216 und 954—957 Die Erörterungen waren veranlaßt durch einen Antrag Grumbrecht zu Art. 4 Nr. 9 der Verfassung, wonach die Zuständigkeit des Bundes ausgedehnt werden sollte auf „die Anstalten für die Seeschiffahrt, Häfen, Seetonnen, Leuchttürme, das Lotsenwesen, das Fahrwasser usw." Die Fassung ist fast wörtlich aus Art. 20 der Verfassung vom 28. März 1849 entnommen, zu deren Unterzeichnern Grumbrecht gehört hatte. Der Antrag hat schließlich zu dem Verfassungsgesetz vom 3. März 1873 geführt.

straßen nicht auch auf die Häfen in entsprechender Anwendung übertragen worden ist.

Es zeigt sich hier die bei den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben leider häufige Erscheinung, daß die gesetzgeberische Willensmeinung nicht mit derjenigen Klarheit zum Ausdruck gebracht ist, welche an sich wünschenswert gewesen wäre. Es bestehen infolgedessen zwischen dem gewollten Inhalt und der gewählten Form starke Inkongruenzen, welche das Verständnis und die Auslegung erschweren.

Darüber kann jedoch ein Zweifel nicht bestehen, daß der leitende Gesichtspunkt für die von 1867 bis 1871 vollzogene grundsätzliche Neuregelung der Frage der Schiffahrtsabgaben derjenige des Gebührenprinzips gewesen ist.

Für die Ausnutzung derjenigen Verkehrsmöglichkeiten, welche die Natur als freies Genußgut zur Verfügung gestellt hat, sollte kein Entgelt gefordert werden dürfen. Dieser Grundsatz, der den Bruch mit einer vielhundertjährigen Tradition der fiskalischen Belastung des Verkehrs bedeutete, führte in seiner gesetzgeberischen Ausgestaltung zu der Unterscheidung zwischen natürlichen und künstlich geschaffenen Verkehrsmöglichkeiten sowie zur Aufstellung des Begriffs der „Schiffahrtsanstalten", „besonderen Anstalten" und „Anstalten" in der Verfassung, im Zollvereins- und Elbzollvertrage, der „Einrichtungen", „Anstalten" und „künstlichen Anlagen" in der Rheinschiffahrtsakte.

Jene Unterscheidung und diese Begriffe sind nicht nur für Wasserstraßen, sondern auch für Häfen von praktischer Bedeutung. Es gibt natürliche Häfen, die vermöge ihrer Lage und Beschaffenheit den Schiffen Schutz vor Wind und Wellen sowie Lösch- und Ladegelegenheit[1] — in größerem oder geringerem Maße — von jeher darboten, während andere Häfen nur durch menschliche Arbeit entstanden sind. Wo die Brauchbarkeit natürlicher Häfen für den Schiffsverkehr durch menschliche Tätigkeit gesteigert wurde, hat die letztere sich — gerade so wie bei der Verbesserung natürlicher Wasserstraßen — in „Anstalten" oder „Anlagen" verkörpert. Dieser Sachlage trägt auch die Reichsverfassung dadurch Rechnung, daß sie in Art. 54 „die Schiffahrtsanstalten" in den Seehäfen, nicht die Häfen an sich, als Gegenstände der Abgabenerhebung bezeichnet. Ebenso spricht die Rheinschiffahrtsakte nur von „Einrichtungen" und „Anstalten" in den Häfen, womit sie allerdings nur Umschlagshäfen meint, während sie die Schutzhäfen überhaupt nicht besonders erwähnt.

[1] In letzterer Beziehung stellten frühere Jahrhunderte ungleich geringere Ansprüche als die Gegenwart. Die Kleinheit und der geringe Tiefgang der Schiffe gestatteten eine viel größere Annäherung an das natürliche Ufer. Dazu kam die Wohlfeilheit der Arbeitskräfte und der verhältnismäßig geringe Wert der Zeit.



Die große Mehrzahl der deutschen Häfen ist natürlich. Insbesondere gilt das, soweit die Seehäfen in Betracht kommen, von den Häfen an den Mündungen der Ströme und Haffe, die von jeher die größte Bedeutung für den Handelsverkehr hatten, und an den Förden der schleswig-holsteinschen Ostküste [1].

Die Binnenhäfen sind ebenfalls in der Regel ihrem Ursprunge nach natürlich. Sie bestanden von altersher und bestehen zum großen Teil noch heute aus Uferstrecken der Ströme, an welchen die in Betracht kommenden Hafenplätze liegen; die „Anstalten" oder „besonderen Anstalten" bestehen dann in Uferbefestigungen, Kais, Hebezeugen und anderen Vorrichtungen zur Ein- und Ausladung, Aufbewahrung und Weiterbeförderung der Güter.

Daß der Unterschied zwischen natürlichen Häfen und den darin errichteten Schiffahrtsanstalten von ähnlicher Bedeutung ist wie der zwischen den letzteren und den natürlichen Wasserstraßen, wird durch die Tatsache veranschaulicht, daß — um hier nur einige Beispiele zu nennen — zum Königsberger Hafen 13,5 km Pregellauf, zum Danziger Hafen 31 km Weichsel und Motlau, zum Stettiner Hafen 17,8 km Oder [2] gehören.

Hieraus ergibt sich, daß die Frage, ob alle Maßregeln zur Erhaltung oder Verbesserung der natürlichen Verkehrsmöglichkeiten geeignete Substrate für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben sind und durch solche Abgaben finanziert werden dürfen, oder ob in dieser Beziehung ein Unterschied zwischen Anstalten, besonderen Anstalten und Anlagen gemacht werden muß, nicht nur für Wasserstraßen, sondern auch für Häfen zu beantworten ist und für beide gleichmäßig beantwortet werden muß.

Neben den natürlichen oder ursprünglich natürlichen Häfen gibt es in Deutschland auch eine Anzahl von künstlichen.

Zu dieser Gruppe gehören unter den Seehäfen an der Ostsee Hela und Saßnitz, an der Nordsee Norddeich und Norderney. Ein ausschließlich künstlicher Binnenhafen ist der durch Ufereinschnitte hergestellte Duisburger. Selbstverständlich gibt es zahlreiche Übergangserscheinungen, bei welchen man zweifeln kann, ob die natürlichen oder die künstlich geschaffenen Faktoren überwiegen, wie dies bei Wasserstraßen auch der Fall ist.

---

[1] Zur ersten Gruppe gehören insbesondere Memel (Haff und Dange), Königsberg, Danzig, Stettin, Swinemünde, Rostock, Lübeck, Hamburg, Bremen und Emden, das früher an der Ems lag; zur letzteren Kiel, Schleswig, Flensburg, Apenrade und Hadersleben. Natürliche Häfen durch ihre Lage an geschützten Meerbusen sind z. B. Stralsund und Sonderburg.

[2] Einschließlich der Nebenarme Parnitz und Dunzig.

Wenn bei den Verfassungsbestimmungen über die Häfen der logische Parallelismus mit den auf die Wasserstraßen bezüglichen in der Formulierung gewahrt worden wäre, so hätte auch bei den Häfen zwischen natürlichen und künstlichen unterschieden werden müssen, und zwar derart, daß die letzteren in ihrer Gesamtheit aus Abgaben finanziert werden dürfen, die ersteren dagegen nur bis zu derjenigen Wertgrenze, welche der Erhöhung ihrer Gebrauchsfähigkeit durch „Schiffahrtsanstalten" — bei den Wasserstraßen findet sich dafür der Ausdruck „besondere Anstalten" — entspricht. Das Fehlen dieses Parallelismus berechtigt keineswegs zu der Schlußfolgerung, daß eine grundsätzlich verschiedene Regelung für Häfen und Wasserstraßen beabsichtigt gewesen sei. Eine solche Folgerung hat die Praxis jedenfalls nicht gezogen. Ihr steht aber auch der Text der Verfassung selbst entgegen; denn es hätte keinen Sinn, von Schiffahrtsanstalten *in* Häfen zu sprechen, wenn man nicht den sachlichen Unterschied zwischen künstlichen und natürlichen Häfen und den Begriff der „Anstalten" in den letzteren anerkennt.

Es erübrigt nur die Annahme, daß auf gleichmäßige und symmetrische Fassung hier kein besonderes Gewicht gelegt worden ist, weil man davon ausging, daß der Wechsel der Darstellungsweise, die unsymmetrische Form des für den gesetzgeberischen Gedanken gewählten Ausdrucks dessen praktische Wirkung und Nutzanwendung nicht beeinträchtigen könne. Eine solche Beeinträchtigung war allerdings ausgeschlossen, wenn jede Verbesserung eines natürlichen Hafens durch menschliche Fürsorge eine „Schiffahrtsanstalt" sein sollte. Denn dann bestand zwischen den künstlich geschaffenen und den von Menschenhand verbesserten natürlichen Verkehrsmöglichkeiten — aus dem hier in Betracht kommenden Gesichtspunkte der Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben — überhaupt kein wesentlicher Unterschied. Entscheidend für die Zulässigkeit von Abgaben war dann nur die Tatsache der künstlichen Herstellung oder Verbesserung; beide Tatbestände waren hinsichtlich der daran geknüpften Rechtswirkung völlig gleichwertig, und es durften bei der Tarifbildung alle wirklich aufgewendeten Kosten, ohne Rücksicht auf den Verwendungszweck im einzelnen, berücksichtigt werden. In diesem Falle würde auch die Erörterung der Frage, ob eine natürliche Verkehrsmöglichkeit — eine Wasserstraße oder ein Hafen — in die Klasse der künstlichen dadurch übergehen kann, daß infolge sehr intensiver Verbesserungstätigkeit der Anteil der Kunst an der Leistungsfähigkeit der Wasserstraße oder des Hafens den Anteil der Natur überwiegt, jede praktische Bedeutung verlieren. Eine solche Bedeutung wohnt ihr nur so lange bei, als man zwischen den zur Verbesserung natürlicher Verkehrsmöglichkeiten getroffenen Anstalten und ausgeführten Arbeiten eine Scheidung vornimmt in dem

Sinne, daß die einen Substrate der Abgabenerhebung sein und durch Schiffahrtsabgaben finanziert werden dürfen, die anderen aber nicht.

Bei der Verbesserung natürlicher Häfen hat man in der Praxis niemals eine solche Unterscheidung gemacht; man hat vielmehr alle Wasserbauten zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit eines Hafens als zulässige Grundlagen der Abgabenerhebung angesehen, nicht nur Kais, Krane, künstlich hergestellte Becken und ähnliche Neuanlagen, sondern auch die Vertiefung der dem Hafenzwecke dienenden Teile von Strömen und Meeresarmen durch Baggerung sowie die Verbreiterung, Begradigung und Bezeichnung des natürlichen Fahrwassers im Hafengebiet.

Der Wortlaut des dritten Absatzes im Art. 54 steht auch dieser Praxis nicht entgegen, da er die Abgabenerhebung für die Benutzung aller „Schiffahrtsanstalten", nicht nur für Benutzung „besonderer Anstalten" gestattet. Der letztere Ausdruck findet sich nur bei den Wasserstraßen.

Wenn es richtig ist, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben für alle natürlichen und künstlichen Verkehrsmöglichkeiten, Häfen und Wasserstraßen, einheitlich und gleichmäßig geregelt werden sollte und geregelt worden ist, so muß nach einer Erklärung dafür gesucht werden, daß das Wort „besondere" bei den Anstalten für Wasserstraßen gebraucht, bei den Schiffahrtsanstalten für Häfen — oder vielmehr Seehäfen — aber fortgelassen ist.

Abgesehen hiervon ist die Erkenntnis des geltenden Rechtes von der Auslegung der Begriffe „natürliche" und „künstliche Wasserstraße", „Anstalt" und „Anlage", „besondere Anstalt", „Verkehrserleichterung", „Benutzung", „Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungskosten" abhängig.

Die Begriffe künstliche und natürliche Wasserstraße, Anstalt, besondere Anstalt, Anlage und Verkehrserleichterung sind entscheidend für die Feststellung des Substrates der Abgabenerhebung.

Aus dem Begriffe der Benutzung ergeben sich die Voraussetzungen für den Eintritt der Abgabepflicht im einzelnen Falle, und der Begriff der Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten ist maßgebend für die Höchstgrenze, bis zu welcher Schiffahrtsabgaben erhoben werden dürfen.

III.

Gegenstand der Abgabenerhebung.

A. Die künstliche Wasserstraße.

§ 1.

Allgemeine Bemerkungen. Natürliche und künstliche Verkehrsmöglichkeiten.

Die natürlichen Wasserstraßen erscheinen als Rechtsbegriff zuerst in der Bundesverfassung von 1867; den Zollvereinsverträgen, einschließlich des heute noch geltenden, ist dieser Begriff fremd. Ebensowenig kannten die älteren Zollvereinsverträge den Begriff der künstlichen Wasserstraße, er ist erst in demjenigen von 1867 sowie in der Bundesverfassung aufgestellt und später in die Rheinschiffahrtsakte übergegangen.

Die früheren Verträge haben mit stets gleichbleibender Wortfassung die Kanalgebühren in koordinierter Aneinanderreihung mit allen anderen Gebühren für Benutzung schiffahrtsförderlicher Anstalten aufgeführt und hierdurch zu erkennen gegeben, daß sie die Kanäle als „Anstalten" behandeln und zwischen den verschiedenen Anstaltsarten keine Unterschiede machen wollten. Auch der geltende Zollvereinsvertrag behandelt die künstlichen Wasserstraßen als „Anstalten", indem er zunächst von „Kanal- und Schleusengebühren" spricht und die Aufzählung der in Betracht kommenden Verkehrsabgaben mit einer clausula generalis hinsichtlich aller „Leistungen für Anstalten, welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind", abschließt.

Von natürlichen und künstlichen Häfen ist nirgends ausdrücklich die Rede, wenngleich das Vorhandensein des ersteren Begriffs in der Verfassung und der Rheinschiffahrtsakte anerkannt und vorausgesetzt ist[1].

Die an den Begriff der künstlichen Wasserstraße geknüpften Rechtsfolgen sind in allen drei Rechtsquellen gleichmäßig dahin geregelt, daß für die Benutzung oder Befahrung solcher Schiffahrtswege Abgaben erhoben werden dürfen.

[1] Vgl. die Ausführungen in Abschn. II § 3.

Die Rechtswirkung des Begriffs der natürlichen Häfen und Wasserstraßen zeigt sich darin, daß nicht ihre Benutzung oder Befahrung an sich, sondern nur die Benutzung der in oder an ihnen vorhandenen Schiffahrtsanstalten oder besonderen Anstalten als Titel für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben anerkannt wird.

Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt angedeutet, hat diese Unterscheidung nur dann praktische Bedeutung, wenn man annimmt, daß nicht jede konstruktive oder administrative Maßregel zur Erleichterung des Verkehrs in Häfen oder auf Strömen eine Anstalt und nicht jedes Nutzenziehen aus solchen Maßregeln eine Benutzung im Sinne der geltenden Rechtsvorschriften ist[1].

Ob diese Annahme gerechtfertigt ist oder nicht, wird an anderer Stelle noch zu prüfen sein. Hier sollen zunächst nur die Begriffe des Natürlichen und Künstlichen im Zusammenhange jener Rechtsvorschriften und unter der Voraussetzung, daß es auf sie ankommen sollte, analysiert und festgestellt werden.

Zu den natürlichen Wasserstraßen und Häfen gehören dem Sprachgebrauche und der Wortauslegung nach diejenigen Gewässer, welchen irgend welche Brauchbarkeit für die Zwecke des Schiffsverkehrs von jeher innewohnte, während sie als künstliche dann bezeichnet werden, wenn diese Brauchbarkeit durch menschliche Arbeit hergestellt ist.

Die erstere Gruppe ist, wenn man den Begriff des „Natürlichen" in logischer Reinheit und Schärfe auffaßt, in Deutschland nur noch spärlich vertreten. Es gibt bei uns gegenwärtig, namentlich soweit das Gebiet der Binnenschiffahrt in Betracht kommt, nur noch sehr wenige und unbedeutende Wasserstraßen, von welchen man sagen kann, daß ihr ursprünglicher und natürlicher Zustand keine wesentliche Änderung erfahren hat. Im Jahre 1867, bei dem Erlaß der Bundesverfassung, war ihre Zahl freilich noch größer und die Verkehrsbrauchbarkeit des Gesamtnetzes der deutschen Wasserstraßen unterschied sich weit weniger von der natürlich gegebenen, namentlich unter der Voraussetzung sachgemäßer Unterhaltung der früher verwilderten Ströme, oder mit anderen Worten: unter der Voraussetzung, daß ein gewisses Maß von Unterhaltungstätigkeit, insbesondere von Vorsorge gegen Verschlechterungen — im Gegensatz zu positiven Verbesserungen — als vereinbar mit dem jungfräulichen Charakter eines Stromes angesehen wird. Zwar waren zurzeit der Begründung des neuen Reichs schon

[1] Die Bedeutung des Begriffs der künstlichen Wasserstraße für die Zulassung eines die Selbstkostendeckung überschreitenden Geldertrages kann hier ausscheiden. Denn diese Zulassung ist nur für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen ausgesprochen.

ziemlich erhebliche Summen für die deutschen Ströme ausgegeben, deren Höhe in dem zweiten Teile dieser Arbeit für das preußische Staatsgebiet nachgewiesen werden wird. Aber ein sehr beträchtlicher Teil dieser Summen war nicht für die Schiffahrt, sondern im Interesse der allgemeinen Landeskultur, vor allem im landwirtschaftlichen Interesse aufgewendet. Das gilt namentlich von den Kosten der badisch-französischen Rheinregulierung[1] und von zahlreichen Bauten an der Weichsel. Von den im Interesse der Schiffahrt verbauten Beträgen war ferner ein sehr großer Teil nicht auf die Verbesserung des Fahrwassers verwendet worden, sondern auf den Leinpfad, dessen Ausbau in der Zeit vor der Entstehung und Ausbreitung der Dampfschleppschiffahrt eine Hauptaufgabe der Wasserbauverwaltungen war[2]. Erst durch den Dampfschleppbetrieb wurde die Lage der Fahrstraße vom Ufer unabhängig und ihr zweckmäßiger Ausbau mit technischen Hilfsmitteln überhaupt möglich; solange nur vom Ufer aus geschleppt werden konnte, mußte bei allen Entschließungen über die Gestaltung der Fahrrinne auf deren Lage zum Ufer Rücksicht genommen und ein großer Teil der Mittel auf die Erleichterung des Treidelbetriebes verwendet werden. Die mit diesen Mitteln ausgeführten Bauten waren aber auf den Zustand des Strombettes höchstens insofern von Einfluß, als der Leinpfad an einzelnen Stellen zugleich Uferbefestigung war. Im allgemeinen konnte die Erbauung eines Uferweges, der Natur der Sache nach, den „natürlichen" Charakter einer Wasserstraße nicht ändern.

Immerhin war im Jahre 1867 an einer Anzahl von Strömen und anderen Gewässern schon soviel gebaut und ihre ursprüngliche Schiffbarkeit schon in dem Grade verbessert, daß der Gesetzgeber bei Aufstellung des neuen — gegenüber der Terminologie der Zollvereinsverträge neuen — Rechtsbegriffs der natürlichen Wasserstraße Veranlassung hatte, sich die Frage vorzulegen, ob und inwieweit jene Bauten auf die Erhaltung dieses Begriffs einwirken könnten. Es waren drei Möglichkeiten für die Beantwortung der Frage vorhanden. Die erste ergibt sich aus dem historischen Standpunkte, wenn man jedes von alters her befahrene und fahrbare Gewässer schon um

[1] In dem amtlichen Werke: „Der Rheinstrom und seine wichtigsten Nebenflüsse, im Auftrage der Reichskommission zur Untersuchung der Rheinstromverhältnisse herausgegeben von dem Zentralbureau für Meteorologie und Hydrographie im Großherzogtum Baden." Berlin 1889, wird anerkannt, daß eine Vergrößerung der Fahrtiefe nicht eingetreten ist. In ähnlichem Sinne äußert sich Gelpke, „Zur Kritik der oberrheinischen Binnenschiffahrtsprojekte." Basel 1904.

[2] Denkschrift über die Ausführbarkeit einer weiteren Vertiefung des Rheins von Coblenz bis zur niederländischen Grenze von Jasmund, S. 4. Inzwischen hat der Treidelverkehr an den Strömen so gut wie ganz aufgehört.

dieser Tatsache willen für alle Zeiten, gleichviel wie stark der ursprüngliche Zustand durch künstliche Eingriffe verändert sein mag, als natürliche Wasserstraße behandeln will. Eine zweite Lösung, welche im Gegensatz zur ersten mehr auf aktuellen und praktischen Erwägungen beruht, würde darin bestehen, daß zwar unwesentliche Verbesserungen der Fahrbarkeit eines Gewässers ihm die Eigenschaft der natürlichen Wasserstraße im Rechtssinne nicht nehmen, daß aber starke Veränderungen durch Wasserbauten, infolge deren der Anteil der Kunst an der Verkehrsbrauchbarkeit einer Wasserstraße denjenigen der Natur überwiegt, allerdings den Übergang aus der Klasse der natürlichen in die der künstlichen herbeiführen können. Nach einer dritten Lösung würde die durch Menschenhand verbesserte natürliche Wasserstraße diese Eigenschaft im Rechtssinne behalten hinsichtlich desjenigen Verkehrs, welcher schon vor der Verbesserung und unabhängig von ihr möglich war, während sie hinsichtlich alles übrigen Verkehrs als künstliche Wasserstraße zu gelten hätte.

Die dritte Lösung hält sich im Rahmen der für die zweite maßgebenden grundsätzlichen Auffassung, daß der Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße überhaupt möglich ist. Der neue Gesichtspunkt liegt nur in der Begriffsspaltung nach Verkehrsgruppen. Diese Spaltung hat allerdings gleichzeitig die Bedeutung, daß sie denjenigen Voraussetzungen Rechnung trägt, welche nach der unzweifelhaften Absicht des Gesetzgebers für die Entstehung der Abgabenpflicht entscheidend sind, insofern für die vor der Verbesserung möglich gewesene Schiffahrt die Verbesserungsanstalten weder die Wirkung der „Erleichterung des Verkehrs" haben noch Gegenstand einer „Benutzung" sein können.

Ein praktischer Unterschied zwischen der ersten und zweiten Lösung ist nur vorhanden, wenn nicht alle Anstalten zur Erhöhung der Verkehrsbrauchbarkeit eines Gewässers — einer Wasserstraße oder eines Hafens — sondern nur gewisse Arten dieser Anstalten als Substrate der Abgabenerhebung gelten. Kann eine Wasserstraße durch starke Veränderung ihres natürlichen Zustandes zu einer künstlichen werden, so ist sie von diesem Zeitpunkte ab in ihrer Totalität, also auch mit ihrem gesamten Anlagekapital und allen laufenden Unkosten, Gegenstand und Grundlage der Abgabenerhebung, gleichviel ob und in welchem Maße Kapital und laufende Ausgaben auf Anstalten der einen oder der anderen Gruppe, Stauanlagen oder Korrektionswerke, entfallen.

Vor jenem Zeitpunkte — im Stadium einer schwächeren Beeinflussung der natürlichen Verhältnisse eines Gewässers — würde dagegen der Unterschied zwischen denjenigen Anstalten, welche Substrat der Abgabenerhebung

sein können oder diese Fähigkeit nicht besitzen, für die Berechnung des durch Schiffahrtsabgaben zu deckenden Kostenbetrages von einschneidender Bedeutung sein.

Ein zur Veranschaulichung geeignetes Beispiel bietet der Main von Frankfurt abwärts, der früher durch Buhnen und Parallelwerke reguliert, dann aber in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts kanalisiert wurde. Ist er durch die Kanalisierung zur künstlichen Wasserstraße geworden — die Meinung, daß ein Fluß durch Kanalisierung zur künstlichen Wasserstraße wird, ist sehr verbreitet —, so besteht die Summe, deren Deckung durch Schiffahrtsabgaben zulässig ist, nicht nur aus den Kosten der Wehre und Schleusen, sondern aus den Zinsen sämtlicher Anlagekapitalien und den sämtlichen laufenden Kosten der Wasserstraße, soweit diese Beträge überhaupt im Interesse der Schiffahrt, im Gegensatz zu anderen beim Ausbau der Wasserstraße etwa mitbeteiligten Interessen, nützlich verwendet sind. Denn darüber kann ein Zweifel nicht bestehen, daß der Begriff der Anstalt oder der besonderen Anstalt nach der Willensmeinung der Verfassung nur bei natürlichen Wasserstraßen eine Rolle spielt, nicht bei den künstlichen, die selbst Anstalten [1] sind.

Ist der kanalisierte Main aber nach wie vor eine natürliche Wasserstraße im Rechtssinne und sind nicht alle zur Verbesserung des Fahrwassers ausgeführte Bauten, sondern nur die Stauwerke und Schleusen „besondere Anstalten", so können nur die Kosten der letzteren der Abgabenberechnung zu Grunde gelegt werden. Alsdann müßten von dem Anlagekapital der kanalisierten preußischen Mainstrecke, allein für die nach 1888 ausgeführten Fahrwasserverbesserungen, etwa 1,8 Millionen Mk. ausgeschieden werden [2]. Von dem auf 52 Millionen veranschlagten Baukapital, welches für die Kanalisierung der Mosel von Perl bis Coblenz erforderlich wäre, würden etwa 10 Millionen nicht auf die Stauanlagen, sondern auf die Verbesserung der zwischen ihnen liegenden Flußstrecken entfallen. Das Baukapital der kanalisierten Oder zwischen Kosel und der Neißemündung entfällt zu etwa einem Dritteil nicht auf Stauanlagen. In dem jetzigen 67 km langen Elbe — Trave-Kanal liegen rund 25 km schiffbarer Flüsse, der Trave, Wakenitz und Stecknitz [3]. Die Aptierung dieser Flüsse für den neuen Großschiffahrtsweg geschah nicht nur

[1] Im Sinne der Zollvereinsverträge.

[2] Der von den vier Uferstaaten am 1. Februar 1883 abgeschlossene Mainkanalisierungsvertrag unterscheidet in Art. 5 ausdrücklich „Kanalisierungswerke" und „Fahrwasser".

[3] Die letztere war von jeher, schon vor ihrer im Mittelalter erfolgten Kanalisierung, oder vielmehr Ausstattung mit Stauschleusen, schiffbar.

durch Anstauung, sondern in sehr bedeutendem Umfange auch durch Verbreiterung und Vertiefung. Die Trave wurde von etwa 30 m Wasserspiegelbreite und 2,5 m Tiefe auf 39 und 8,5 m, die Steckenitz von 11 bis 14 m Breite und 0,4 bis 0,8 m Tiefe auf 32 und 2,5 m gebracht. Es fällt schwer, an eine Rechtsfiktion zu glauben, derzufolge die so stark veränderten Flüsse oder Flußstrecken — ganz abgesehen von ihrer Anstauung — natürliche Wasserstraßen geblieben sein und daß die Veränderungsbauten nicht als „Anstalten" oder „besondere Anstalten" gelten sollen.

Wenn durch das von Natur schiffbare Haff, und zwar auf einer Linie, in welcher die ursprüngliche Tiefe von 0,70 bis 2,50 m schwankte, ein Unterwasserkanal mit 6,50 m Tiefe zwischen der Pregelmündung und Pillau gebaut worden ist, so widerspricht es einem unbefangenen Sprachgefühl, diese in ein flaches Seebecken eingeschnittene, nach Süden durch einen langen Damm geschützte Wasserstraße noch als „natürliche" zu bezeichnen oder ihr die Eigenschaft als schiffahrtsförderliche Anstalt abzusprechen.

§ 2.

Abgrenzung der Begriffe nach grammatischer Interpretation.

Das entscheidende Begriffsmerkmal der natürlichen Wasserstraße und des natürlichen Hafens — der einfacheren Darstellung wegen wird in den folgenden Ausführungen nur noch von den Wasserstraßen ausdrücklich gesprochen werden — ist nach dem Sinne und Wortlaut der Verfassung nicht der tatsächliche Gebrauch für Schiffahrtszwecke, sondern die Möglichkeit eines solchen. Der Begriff der natürlichen Wasserstraße deckt sich also mit demjenigen des öffentlichen Flusses in einem großen Teile von Deutschland, namentlich im Gebiete des Preußischen Allgemeinen Landrechts[1], welches in

[1] In anderen Rechtsgebieten Deutschlands sind auch die von Natur flößbaren Flüsse öffentlich und deshalb in der Hand des Staates. Die Bundes- und Reichsverfassung will aber den Begriff der natürlichen Wasserstraßen in Art. 54 Abs. 4 auf die schiffbaren Gewässer beschränken, wenngleich sie die auf den letzteren betriebene Flößerei den Bestimmungen dieses Artikels mitunterwirft. Die Verhältnisse der nur flößbaren Wasserläufe sind von Reichs wegen, soweit sie das Gebiet mehrerer Bundesstaaten berühren, unter dem Gesichtspunkte der Abgabenfrage durch das Bundesgesetz vom 1. Juni 1870 besonders geregelt worden.

Die Frage, was die Verfassung unter „natürlichen Wasserstraßen" verstanden habe, ist schon im Jahre 1870 zweifelhaft gewesen. Ein — von Delbrück nicht mitvollzogener — Bericht der Bundesratsausschüsse für Zoll- und Steuerwesen und für Justizwesen über Flößereiabgaben auf der Werra und Saale vom 13. September 1870 bezeichnet es als „nicht unwahrscheinlich, daß der Verfassung die Vorschriften des preußischen Rechts zugrunde liegen"; womit gesagt werden sollte, daß die öffent-

§ 38, Teil II, Tit. 15 sagt: „Die Nutzungen solcher Ströme, welche von Natur schiffbar sind, gehören zu den Regalien des Staates." Im Gegensatze hierzu macht das bayrische Gesetz vom 28. Mai 1852 durch die Bestimmung in Art. 2: „als öffentliche Flüsse werden diejenigen betrachtet, welche und soweit sie zur Schiffahrt oder zur Floßfahrt mit gebundenen Flößen dienen" den Begriff des öffentlichen Flusses nicht von der Fahrbarkeit, sondern von der Befahrung abhängig. Zwar sollen nach dem Schlußsatze des § 2 a. a. O. „Flüsse, welche aufhören, zur Schiff- und Floßfahrt zu dienen, dadurch die Eigenschaft öffentlicher Gewässer nicht verlieren"; aber dieser Vorbehalt gilt nur für die Zeit nach dem Inkrafttreten jenes Gesetzes. Hiernach können in Bayern auch nichtöffentliche Flüsse natürliche Wasserstraßen im Sinne der Reichsverfassung sein. Denn es wäre an sich möglich, daß ein Fluß die Eignung als Schiffahrtsstraße im Jahre 1852 besaß und heute noch besitzt, obwohl er in jenem Jahre der Schiffahrt tatsächlich nicht diente.

Die Anwendung des Begriffs der natürlichen Schiffbarkeit ist bei denjenigen Gewässern, auf welchen eine Schiffahrt nicht oder nicht mehr besteht, zuweilen schwierig. Es kann unter Umständen zweifelhaft sein, ob ein Gewässer überhaupt oder auf gewissen Strecken als schiffbar und demgemäß als natürliche Wasserstraße anzusehen ist. Der Umstand, daß es früher der Schiffahrt gedient hat, kann nicht ohne weiteres als Beweismittel hierfür gelten. Es gibt in Deutschland zahlreiche kleine Flüsse, die im Mittelalter und noch bis ins 19. Jahrhundert hinein als Schiffahrtswege benutzt wurden, weil sie trotz der geringen Tragfähigkeit der Fahrzeuge und trotz der hohen Kosten des Schiffszuges immer noch eine billigere Beförderung ermöglichten, als die schlechten und unbefestigten Landwege. Diese Flüsse haben ihre Verkehrsbrauchbarkeit eingebüßt, nicht weil die natürlichen Voraussetzungen des Schiffsbetriebes sich geändert hätten, sondern weil die Ansprüche des Verkehrs sich gesteigert haben und zuerst durch Kunststraßen, später durch Eisenbahnen besser befriedigt werden konnten. Beispiele für diese Entwicklung einer natürlichen Wasserstraße zum Privatflusse sind die Sieg, die Fulda und Werra, die noch im vorigen Jahrhundert bis Eitorf, Hersfeld und Wanfried aufwärts befahren wurden und jetzt seit langer Zeit — die Fulda auf der Strecke oberhalb Cassel — keine oder so gut wie keine Schiffahrt haben[1]. Die Persante in Hinterpommern wurde im 18. Jahrhundert

lichen Flüsse im Sinne des Preußischen Landrechts in Art. 54 gemeint seien. Es erscheint auffallend, daß man schon damals zu einer sicheren Feststellung der gesetzgeberischen Willensmeinung nicht gelangen konnte.

Reichstag 1870, Drucksache 137, S. 18 u. 24.

[1] Vgl. Bericht der Agrarkommission des Preußischen Abgeordnetenhauses vom 21. März 1895, Drucksachen Nr. 97 S. 10. Weser und Ems. Im Auftrage des

zwischen Körlin und Kolberg mit Frachtschiffen befahren; heute gilt sie als Privatfluß. Auf dem die masurischen Seen mit dem Narew verbindenden Pissekflusse hat die noch vor 100 Jahren betriebene Schiffahrt längst aufgehört. Im Mittelalter diente sogar die Hörsel, ein Nebenfluß der Werra, die in die Aller fließende Ocker und die Sorge in Westpreußen zwischen Baumgarth und Christburg der Schiffahrt[1]. Man begnügte sich mit sehr kleinen Fahrzeugen und mit einer periodischen, für verhältnismäßig kurze Zeiträume eintretenden Verkehrsmöglichkeit.

Die Eigenschaft des „öffentlichen Flusses" und der „natürlichen Wasserstraße" ist also nicht lediglich von der Wassermenge, dem Gefälle, der Breite und Tiefe des Flußbettes und von sonstigen hydrographischen Verhältnissen, sondern auch von dem Stande der volkswirtschaftlichen und verkehrstechnischen Entwicklung abhängig. Die Grenze zwischen den schiffbaren und nichtschiffbaren natürlichen Gewässern hat sich im Laufe der Zeit — soweit die kilometrische Erstreckung beider Gruppen in Betracht kommt — immer mehr zugunsten der letzteren verschoben.

Will man also die als Beweismittel gewiß in erster Reihe wertvolle Tatsache der Ausübung des Schiffahrtbetriebes zur Feststellung der Eigenschaft eines Gewässers als „natürliche Wasserstraße" benutzen, so würde man bei den heute nicht mehr befahrenen Gewässern nicht zu weit in die Vergangenheit zurückgreifen dürfen.

Anderseits könnte man ebensowenig die Gegenwart ohne weiteres zugrunde legen. Sonst müßte man dem Oberrhein zwischen Basel und Straßburg[2], der Donau oberhalb Regensburg, der Ruhr, dem größten Teil der

---

preußischen Wasserausschusses herausgegeben von H. Keller. Bd II S. 372 ff., 437 ff.

[1] Weser und Ems, Bd. IV S. 298.

[2] Professor Rehm in Straßburg hat in Nr. 73 der „Münchener Neuesten Nachrichten" einen Aufsatz „Schiffahrtsabgaben und Reichsverfassung" veröffentlicht, in welchem er ausführt, Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein oberhalb Straßburg bis Basel würden im Falle der Verbesserung dieser Stromstrecke für Schiffahrtszwecke zulässig sein; denn dort handelt es sich nicht um den Ausbau einer natürlichen Wasserstraße, sondern um die „Schaffung einer künstlichen aus einem natürlichen Wasserlauf". Was den Fluß zur Wasserstraße mache, sei die Eignung als Verkehrsweg, und diese fehle dem Oberrhein von Natur.

Tatsächlich ist diese Eignung jahrhundertelang — unter den damaligen volkswirtschaftlichen Voraussetzungen und Verhältnissen — bis etwa zur Mitte des vorigen Jahrhunderts vorhanden gewesen. Ob sie heute wirklich verloren gegangen ist, erscheint mindestens zweifelhaft. Ein unternehmender Reeder aus Duisburg hat seit einigen Jahren die Fahrt nach Basel aufgenommen. Er hat damit bewiesen, daß

Lahn und einem großen Teil des Neckar — um nur einige Beispiele zu nennen — die Eigenschaft als natürliche Wasserstraße[1] absprechen, was weder mit den Auffassungen der beteiligten Kreise noch auch mit den lebendigen Überlieferungen des Verkehrslebens vereinbar wäre. Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die Eigenschaft als öffentlicher Fluß oder natürliche Wasserstraße im Rechtssinne dadurch nicht verloren geht, daß die Ausübung der Schiffahrt durch menschliche Eingriffe, etwa Wasserableitung oder Einbau von Triebwerken, tatsächlich behindert ist.

Aber auch abgesehen hiervon würde bei ausschließlicher Berücksichtigung der gegenwärtigen Verhältnisse immer noch die Schwierigkeit bestehen bleiben, daß ein sicherer und allgemein anwendbarer Maßstab für die Anforderungen, welche an die Verkehrsbrauchbarkeit eines Gewässers unter dem Gesichtspunkte der „natürlichen Wasserstraße“ zu stellen sind, kaum zu finden ist. Es kann für den Begriff der Schiffbarkeit eines Gewässers nicht genügen, daß auf ihm irgendwelche Fahrzeuge von beliebiger Größe, mit beliebig kleiner Ladung in irgendwelcher Jahreszeit auf irgendwelche Entfernungen bewegt werden können oder auch bewegt werden. Es müssen vielmehr die natürlichen Vorbedingungen für einen wirtschaftlichen Schiffahrtsbetrieb zur Beförderung von Gütern oder Personen — im Sinne der Befriedigung eines Verkehrsbedürfnisses — gegeben sein.

Nur wegen ihrer Eigenschaft als Verkehrsstraßen hat das deutsche Recht die schiffbaren Flüsse dem Staate vorbehalten und nur wegen des Mangels dieser Eigenschaften die nicht schiffbaren den Privaten überlassen. Das Recht war hier der Ausdruck eines wirtschaftlichen Bedürfnisses und die Form seiner Befriedigung.

Es lassen sich aber keine festen Normen darüber aufstellen, welchen Anforderungen — namentlich in bezug auf die Größe der verwendbaren Betriebsmittel — ein Gewässer genügen muß, um als Verkehrsstraße oder „natürliche Wasserstraße“ zu gelten. Im preußischen Wassergesetzentwurf von 1894 ist zwar durch eine Bestimmung in § 61 zum Ausdruck gebracht, daß „das Befahren mit Kähnen oder ähnlichen kleinen Fahrzeugen“ der Schiffbarkeit nicht gleichstehen soll; aber die Grenze zwischen den Begriffen „Kahn“ und „Schiff“ ist auch sehr zweifelhaft. Zwischen Königsberg und den Wasserläufen im Mündungsgebiet des Memelflusses verkehren zahlreiche

---

man mit Schiffen dorthin kommen kann; unter welchem Aufwande von Betriebskosten, kann allerdings niemand wissen als er selbst.

[1] Im Sinne der Reichsverfassung. Die Zugehörigkeit dieser Flüsse zu der Kategorie der „öffentlichen“ richtet sich natürlich nach den Partikularrechten.

kleine Frachtfahrzeuge, die sogenannten Timberkähne, mit einer Tragfähigkeit von 5—20 Tonnen; dort sind also auch die für solche Kähne zugänglichen Gewässer noch „Wasserstraßen". Dagegen hat die für Schiffe von 170 Tonnen fahrbare und früher außerordentlich stark befahrene Ruhr — infolge des Abbaues der Kohlenflötze im Ruhrtal und des Wettbewerbs der Eisenbahnen — jede Verkehrsbrauchbarkeit verloren; sie ist seit langer Zeit tatsächlich ohne Schiffahrt. Anderseits wird mit Fahrzeugen derselben Größe, wie sie auf der Ruhr verkehren könnten, auf dem Finowkanal ein außerordentlich lebhafter, die Leistungsfähigkeit der Wasserstraße voll beanspruchender Verkehr von mehr als 2 Millionen Tonnen jährlich unterhalten. Man sieht hieraus, wie sehr die wirtschaftlichen Bedingungen des Schiffahrtbetriebes zeitlich und örtlich schwanken, und wie bedenklich es wäre, aus der technischen Möglichkeit der Benutzung von Fahrzeugen einer bestimmten Größe oder Bauart allgemein gültige Schlüsse auf die Schiffbarkeit eines Gewässers zu ziehen.

In Preußen ist es während der letzten Jahre mehrfach vorgekommen, daß Flüsse durch die Rechtsprechung für schiffbar erklärt worden sind, welche seit langer Zeit nicht mehr der Schiffahrt gedient hatten. Dies gilt namentlich von der Drewenz bei Straßburg in Westpreußen, von der Küddow von Schneidemühl bis zur Mündung in die Netze und von der Wipper oberhalb Rügenwalde.

Die Begründung eines für Preußen im Jahre 1840 aufgestellten Gesetzentwurfs [1] „über Strom- und Uferpolizei der öffentlichen Flüsse" sagt sehr zutreffend: „Der Begriff der Schiffbarkeit ist in der Anwendung ein relativer, der nach ineinander übergehenden Abstufungen an Gültigkeit abnimmt und sich verliert." Deshalb hatte der Entwurf den Ausweg gewählt, daß die Eintragung in ein Verzeichnis über die Zugehörigkeit der Gewässer zur Klasse der schiffbaren und öffentlichen entscheiden sollte. Diesen Gedanken hat der preußische Wassergesetzentwurf von 1894 wieder aufgenommen; jedoch mit der Bestimmung, daß „lediglich die der öffentlichen Schiffahrt dienenden Wasserläufe" in das Verzeichnis einzutragen seien.

Die Grenzbestimmung zwischen natürlichen Wasserstraßen und den nur der Vorflut dienenden Wasserläufen oder — im Sinne des Preußischen Landrechts — zwischen öffentlichen und Privatflüssen hat für die Anwendung der Vorschriften des Art. 54 der Reichsverfassung über die Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben wichtige Folgen, welche allerdings ebenso wie diejenigen des Überganges von der natürlichen zur künst-

[1] Vgl. unter III B 2. a. § 4 S 83 bis 85.

lichen Wasserstraße nur in dem Falle eintreten, wenn man die Eigenschaft als Substrat der Abgabenerhebung auf gewisse Arten von wasserbautechnischen Vorkehrungen beschränkt.

Wird bei einem von der Schiffahrt tatsächlich nicht benutzten Gewässer die Frage der theoretischen Schiffbarkeit verneint, so ist die in einem solchen Gewässer durch Baggerungen, Felssprengungen, Buhnen und sonstige Einschränkungswerke hergestellte Fahrrinne eine künstliche Wasserstraße, deren Kosten durch Schiffahrtsabgaben im vollen Betrage gedeckt werden dürfen. Wird aber jene Frage bejaht, so sind dieselben Baggerungen, Felssprengungen und Einschränkungswerke nach der Meinung derjenigen, welche solchen Wasserbauten die Eigenschaft von besonderen Anstalten im Sinne des Art. 54 nicht zuerkennen, als Grundlage für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben ungeeignet; sie müssen entweder ohne Anspruch auf gebührenmäßige Gegenleistung hergestellt werden oder ganz unterbleiben.

Im Falle der Kanalisierung eines solchen Gewässers würde es dagegen für die Finanzierung nicht darauf ankommen, ob man es als schiffbar ansehen will oder nicht, sofern Stauanlagen sowohl besondere Anstalten sind auch als die Umwandlung einer natürlichen Wasserstraße in eine künstliche herbeiführen.

Es handelt sich bei diesen Erwägungen nicht etwa um gegenstandslose theoretische Möglichkeiten, sondern um Fragen, die sehr leicht eine praktische Bedeutung gewinnen können. Bei mehreren tatsächlich verkehrslosen Gewässern, deren Schiffbarkeit zweifelhaft ist, sind Bestrebungen wegen Herstellung oder Verbesserung einer Wasserstraße hervorgetreten. Die wichtigsten Fälle dieser Art würden bei der oberen Donau und dem oberen Rhein möglicherweise eintreten; schon jetzt ist über die Frage, ob der Oberrhein zwischen Basel und Straßburg als natürliche Wasserstraße gelten kann, eine Kontroverse entstanden[1].

§ 3.

Übergang des einen Begriffs in den anderen.

Zu denjenigen Schwierigkeiten, welche bei der Anwendung des Begriffs der natürlichen Wasserstraße deshalb entstehen, weil derjenige der Schiffbarkeit

---

[1] Vgl. Anm. 2 S. 44. Der Ansicht des Straßburger Professors Rehm, der den Rhein nur bis Straßburg aufwärts als natürliche Wasserstraße anerkennen will, ist in der Presse lebhafte Gegnerschaft entstanden. Vgl. insbesondere einen in den „Münchener Neuesten Nachrichten“ vom 3. März 1905 Nr. 104 erschienenen Artikel des Ingenieurs Gelpke in Basel, des unermüdlichen Vorkämpfers für den Anschluß dieser Stadt an die Rheinschiffahrt.

unsicher und nicht nur zeitlich, sondern auch örtlich verschieden begrenzt ist, kommen weiter noch die Zweifel über die Einwirkung, welche die künstliche Steigerung der durch die Natur dargebotenen Schiffbarkeit auf die Erhaltung des ersteren Begriffs etwa ausübt.

Bei Erörterung dieser Zweifel ist davon auszugehen, daß die Frage, ob eine natürliche Wasserstraße durch starke Veränderungen ihres ursprünglichen Zustandes zu einer künstlichen werden kann, in erster Reihe eine Frage des Sprachgebrauchs ist. Denn es handelt sich hier um die Auslegung des Art. 54, und es kommt wesentlich darauf an, wie der Gesetzgeber die in Betracht kommenden Begriffe aufgefaßt hat. Bis zum Beweise des Gegenteils — und dieser Beweis ist nicht zu führen — muß angenommen werden, daß der Gesetzgeber sich bei der Wahl seiner Ausdrücke lediglich im Rahmen des allgemeinen Sprachgefühls und Sprachgebrauchs bewegte.

Hiernach muß untersucht werden, ob es dem allgemeinen Sprachgefühl entspricht, eine natürliche Wasserstraße deshalb, weil sie es ursprünglich war, für alle Zeit so zu bezeichnen, oder ob es vielmehr vom Standpunkt der Sprachbildung richtiger ist und näher liegt, eine solche Wasserstraße, wenn sie durch Menschenhand so stark verbessert ist, daß der Anteil der Kunst an ihrer Verkehrsbrauchbarkeit den der Natur überwiegt, nach ihrer überwiegenden Eigenschaft zu benennen. Man kann die Frage allgemein etwa dahin stellen, ob der Sprachgebrauch sich in der Art und nach der Richtung betätigt, daß ein Gegenstand, dessen ursprünglicher Charakter durch die mit ihm vorgenommenen Veränderungen in den Hintergrund getreten ist, nur nach der vorherrschenden und für die Gegenwart charakteristischen Eigenschaft bezeichnet wird. Diese Frage ist zu bejahen.

Es gibt in Preußen nur noch sehr wenige oder vielleicht auch gar keine Wege, die sich völlig im natürlichen Zustande befinden. Fast überall beruht die Verkehrsbrauchbarkeit der Straßen mehr oder weniger auf menschlicher Arbeit. Man bezeichnet aber gewisse Straßen mit dem zuerst in der Königlichen Verordnung vom 17. März 1839[1] vorkommenden Ausdruck Kunststraßen, weil der Anteil der Kunst an ihrer Verkehrsbrauchbarkeit ein besonders großer ist. Eine Straße kann durch besseren Ausbau zur „Kunststraße" werden.

Einen Staat, dessen volkswirtschaftliche Entwicklung sich im wesentlichen noch auf der Stufe des Ackerbaues befindet, bezeichnet der Sprachgebrauch

[1] Preuß. Ges.S. S. 80. Vgl. auch Gesetz vom 20. Juni 1887, Ges.S. S. 301.

als Agrarstaat. Ein Agrarstaat kann ein gewisses Maß von Industrie besitzen, ebenso wie eine natürliche Wasserstraße ein gewisses Maß von Veränderungen durch Strombauten erfahren haben kann. Wenn aber die industriellen Interessen die agrarischen zu überwiegen beginnen, so tritt ein solcher Staat — im Sinne des Sprachgebrauchs — in die Reihe der Industriestaaten über. Der Umstand, daß die Grenzen dieser Begriffe flüssig sind, und daß der Zeitpunkt des Überganges von dem einen in den anderen sich nicht genau bestimmen läßt, ändert an der Feststellung des Sprachgebrauchs nichts.

Man spricht von Ländern und Völkern als von katholischen und evangelischen, weil die eine oder die andere Religion dort vorherrscht und dem geistigen Leben das Gepräge gibt.

Die Zahl dieser Beispiele ließe sich noch sehr vermehren. Wenn der Sprachgebrauch zwischen Polizeistaat und Rechtsstaat, zwischen absoluter und konstitutioneller Monarchie, zwischen katholischen und evangelischen Ländern unterscheidet, so sind das alles relative Begriffe; ebenso relativ wie diejenigen der natürlichen und künstlichen Wasserstraße und ebenso geeignet, ineinander überzugehen.

Als Zeugnis dafür, daß dem unbefangenen Sprachgefühl die Möglichkeit dieses Überganges gegeben erscheint, mag auch noch eine Bemerkung des Professors Gothein in dem Buch über die geschichtliche Entwicklung der Rheinschiffahrt im 19. Jahrhundert S. 306[1]:

> „In der Zeit, wo die Staaten die größten Auslagen für die Schiffahrt auf sich nahmen, wo sie den natürlichen Flußlauf zu einem künstlichen umwandelten, haben sie grundsätzlich und verfassungsmäßig auf Einnahmen verzichtet"

und eine Äußerung des Abgeordneten von Eynern im Preußischen Abgeordnetenhause am 4. Mai 1904[2]:

> „Wenn man an dem größten Kanal der Welt wohnt und den ganzen Segen dieses großen Rheinkanals — er ist ja fast kanalisiert — dieser großen Wasserstraße erkennt usw."

angeführt werden. In ähnlicher Weise bemerkt Nasse in seiner Arbeit „Der Rhein als Wasserstraße" S. 21[3]:

> „Der jetzige Zustand des Rheins ist durchweg das Produkt menschlicher Arbeit."

Ein bemerkenswertes Zeichen für die hier erörterte Tendenz des Sprachgebrauchs und das ihm eigentümliche Streben nach Kürze ist die Gepflogenheit,

---

[1] Schrift. d. Ver. f. Socialpol. CI. Schiffahrt d. deutsch. Ströme. II.
[2] Stenogr. Berichte S. 4830.
[3] Schrift. d. Ver. f. Socialpol. CII. Schiffahrt d. deutsch. Ströme. III.

die sich in den Kreisen der Schiffahrtsinteressenten hinsichtlich der Bezeichnung künstlich verbesserter Wasserstraßen, insbesondere auch kanalisierter Flüsse herausgebildet hat. Der Rhein hat auf seinem Unterlauf eine Anzahl von Nebenarmen, die infolge von Durchstichen oder spontanen Durchrissen aufgehört haben, Bestandteile der durchgehenden Fahrstraße zu sein und nur noch den Zugang zu den ehemaligen Uferplätzen vermitteln. Wegen dieser letzteren Eigenschaft werden sie als Nebenwasserstraßen unterhalten, was nach dem Aufhören der Spülung des durchgehenden Stromes nur durch zeitweilige Baggerungen möglich ist. Ihre Schiffbarkeit beruht infolge dessen jetzt überwiegend auf menschlicher Tätigkeit und mit Rücksicht hierauf werden sie kurzweg „Kanäle" genannt. Das hier Gesagte gilt von den Zugangswasserstraßen vom Hauptstrome nach Neuß, Rheinberg und Kleve, welche nicht nur im Volksmunde, sondern auch im amtlichen Verkehr und auf den Karten „Erftkanal", „Rheinberger Kanal" und Spoykanal genannt werden. Die Bezeichnung Spoykanal findet nicht nur auf den eigentlichen Kanal zwischen Kleve und Brienen, sondern in weiterem Sinne auch auf den alten Rhein von Brienen bis Schenkenschanz Anwendung. Man nennt den kanalisierten Main [1], die kanalisierte Ems, die kanalisierte Finow [2] kurzweg den „Kanal" und die Schiffahrtsabgaben „Kanalgebühren". Die beiden letzteren Wasserstraßen sind allerdings Bestandteile von Schiffahrtswegen, die zum anderen Teile aus gegrabenen Kanälen bestehen; beim Finowkanal ist der kanalisierte Fluß, beim Dortmund—Ems-Kanal der gegrabene Kanal der Längenausdehnung nach überwiegend. Der Sprachgebrauch unterscheidet weder zwischen diesen Bestandteilen, noch berücksichtigt er beim Main den ursprünglichen Zustand des Flusses; er vollzieht hiermit den Übergang der Begriffe. Die von jeher schiffbar gewesene Emster, ein unweit Brandenburg mündender linkseitiger Nebenfluß der Havel wird nicht nur von der Bevölkerung, sondern auch auf den Landkarten und von den Behörden als „Emsterkanal" bezeichnet, weil und seitdem sie vor 30 bis 40 Jahren eine ausgiebige Verbesserung durch Regulierungswerke — Baggerungen und Begradigungen — erfahren hat.

Auch der Staatssekretär Graf Posadowski geht bei seiner Erklärung im Reichstage am 12. April 1904 von der Annahme aus, daß jener Übergang an sich möglich sei. Er sagte [3]:

---

[1] Eine Probe dieses Sprachgebrauchs findet sich z. B. in einer Zuschrift „Vom bayrischen Mainschifferverband" in der Zeitschrift „Der Niederrhein" vom 4. Januar 1906 S. 3.

[2] Die Finow war schon vor ihrer Kanalisierung für die damals üblichen kleinen Fahrzeuge schiffbar und wurde auch tatsächlich als Schiffahrtsweg benutzt.

[3] Stenographische Berichte S. 2018.

„Was zunächst die natürlichen Wasserläufe betrifft, so werden Sie mir zugestehen, daß unter Umständen ein natürlicher Wasserlauf streckenweise solche Veränderung erfahren kann, daß er — unter Umständen sage ich — den Charakter einer künstlichen Wasserstraße annimmt."

* * *

Den entgegengesetzten Standpunkt vertritt insbesondere Prinz Ludwig von Bayern, der in der 15. Hauptversammlung des Vereins für Hebung der Fluß- und Kanalschiffahrt in Bayern am 18. Juni 1905 — nach dem Bericht der Kölnischen Zeitung — ausführte:

„Wie Sie alle wissen, bin ich ein Gegner der Binnenschiffahrtsabgaben. Ich möchte, daß auch auf den künstlichen Wasserstraßen keine Abgaben erhoben werden und selbstverständlich auf den natürlichen Wasserstraßen erst recht nicht. Es fragt sich nur, was man unter natürlichen und unter künstlichen Wasserstraßen begreift. Meiner Ansicht nach ist jeder Fluß, gleichviel ob er durch Längsbauten, Einengungen, Buhnen usw., oder ob er durch Oberbauten, künstliche Anstauungen, was man gewöhnlich Kanalisation nennt, reguliert wird, ein Fluß nach wie vor und eine natürliche Wasserstraße und keine künstliche."

Auf einen ähnlichen Standpunkt stellt sich Schumacher, indem er sagt[1]: „Zumal da zu der Zeit, auf welche der Artikel 54 der Reichsverfassung zurückgeht, noch nicht an so großartige Regulierungswerke, wie sie heute an der Tagesordnung sind, gedacht wurde, so ist zweifellos der Gegensatz zwischen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen vom Gesetzgeber als absoluter Gegensatz gedacht worden: natürliche Wasserstraßen sind diejenigen, welche durch die Natur gegeben sind, künstliche diejenigen, welche erst durch die Kunst des Menschen geschaffen werden. Ein Übergang des einen Begriffs zum andern ist ausgeschlossen. Die urwüchsige Eigenschaft der Natürlichkeit vermag hier Menschenwerk nicht zu beseitigen. Jeder technische Ausbau eines Flußbettes, mag er auch noch so großartig sein, ist daher rechtlich nicht von wesentlicher Bedeutung; ein Fluß bleibt, was er war, eine natürliche Wasserstraße. Würde durch Eingreifen des Menschen in den Lauf eines Stromes seine Natürlichkeit aufgehoben, so sähe man zu der radikalen Konsequenz sich heute genötigt, das Vorhandensein schiffbarer natürlicher Wasserstraßen ganz in Abrede zu stellen, was auch den Regeln juristischer Interpretation, die stets auf logische Erhaltung im Gesetze ausgesprochener Gegensätze bedacht sein soll, nicht entsprechen würde.

[1] Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben S. 136.

Aus ähnlichen Gründen muß auch die versuchte künstliche Begriffsspaltung von der Hand gewiesen werden, nach der eine kanalisierte oder regulierte Wasserstraße zwar für die Schiffe, die auf ihr auch vor der Regulierung bereits fahren konnten, eine natürliche bleibt, dagegen für alle anderen Fahrzeuge von größerer Bauart zu einer künstlichen wird.

Auf allen Strömen und Flüssen können daher nicht ohne weiteres, wie auf künstlichen Wasserstraßen, Abgaben erhoben werden, sondern nur für die „Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind."

Demgegenüber ist jedoch der Standpunkt des allgemeinen Sprachgebrauchs als der für die Untersuchung der Frage maßgebende festzuhalten. Die Vermutung spricht dafür, daß der Gesetzgeber Begriffe und Ausdrücke im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs anwendet. Der Gegenbeweis für eine abweichende Sprachweise des Gesetzgebers ist freilich offen, er ist aber im vorliegenden Falle nicht zu erbringen.

Die von Schumacher in Aussicht genommene radikale Konsequenz des Nichtvorhandenseins natürlicher Wasserstraßen liegt nicht im Rahmen des Sprachgebrauchs, weil dieser weder radikal ist noch bei der Bezeichnung der in einer Entwicklung begriffenen Dinge an ihren ursprünglichen Eigenschaften und Erscheinungsformen haftet. Er entwickelt sich mit diesen Dingen und trägt den Veränderungen ihres Wesens Rechnung. Freilich nicht in dem Sinne, daß er sie in jedem Stadium der Veränderung mit den ihnen beiwohnenden kombinierten Eigenschaften bezeichnet. Er kennt keine teilweise künstlichen Wasserstraßen, keine überwiegend künstlichen Straßen, keine hauptsächlich agrarischen Staaten; das sind Beschreibungen oder Charakterisierungen, aber keine Ausdrücke. Der Sprachgebrauch drängt nach Kürze der Ausdrucksweise; er benennt die Gegenstände gemischter Art mit ihrer überwiegenden, jeweilig charakteristischen Eigenschaft.

Dem Einwande gegen die Begriffsspaltung ist entgegenzuhalten, daß diese Spaltung — wie bereits angedeutet [1] — durch den organischen Zusammenhang der Begriffe Wasserstraße, Anstalt, Benutzung und Verkehrserleichterung sich notwendig ergibt. Die Exemtion desjenigen Verkehrs, welcher eine Wasserstraße schon vor ihrer Verbesserung benutzen konnte und auch mittelbar von dieser Verbesserung keinen Vorteil hat, ergibt sich aus rechtlichen und Billigkeitsgründen ohnehin und ist von der Frage, ob die Stromverbesserungen nach ihrer Art und ihrem Umfange die Wasserstraße zu einem künstlichen machten, unabhängig.

Die Ansicht Schumachers wird vielfach geteilt, z. B. von dem Reichstags-

[1] Vgl. III § 1, S. 40.

abgeordneten Gothein in einem Vortrage vor dem Zentralverein für Binnenschiffahrt am 9. Dezember 1903[1] und von Professor Rehm in Straßburg, der in den „Münchener Neuesten Nachrichten“ vom 14. Februar 1905 für die natürlichen Wasserstraßen den character indelebilis in Anspruch nimmt. Auch Professor Wiedenfeld steht auf demselben Standpunkte[2].

* * *

Eine Zwischenstellung nimmt Professor Löning ein, der sich in einem Aufsatze „Reichsverfassung und Schiffahrtsabgaben“ im zehnten Jahrgange der Deutschen Juristenzeitung 1905 Nr. 6 zur Sache geäußert hat. Er sagt zunächst:

„Bei unbefangener Betrachtung wird aber darüber ein Zweifel nicht bestehen, daß die Reichsverfassung sämtliche schiffbare Wasserstraßen in zwei scharf von einander getrennte Klassen einteilt, in natürliche und künstliche, und für beide gesonderte Rechtsnormen aufstellt. Für eine dritte Klasse, die einen Übergang von natürlichen zu künstlichen Wasserstraßen bilden soll, ist nach der Reichsverfassung kein Raum. Diese Begriffe sind nicht etwa solche der Naturwissenschaft oder der Technik, sondern sie sind Rechtsbegriffe. Es kommt deshalb für die Auslegung der Reichsverfassung nicht darauf an, was die Naturwissenschaft oder Technik ehemals oder heute unter natürlichen und künstlichen Wasserstraßen verstanden hat und versteht, sondern darauf, welche Begriffe die Reichsverfassung mit diesen Worten verbindet. Es ist klar und unbestritten, daß sie unter natürlichen Wasserstraßen nicht nur solche versteht, deren Zustand und

[1] Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1904, S. 67.

[2] Archiv des Deutschen Landwirtschaftsrates, XXIX. Jahrgang, 1905, S. 73 ff. Wiedenfeld hat, wie Schumacher, bei seinen Ausführungen zunächst nur die Binnenwasserstraßen oder, genauer gesagt, nur die Flüsse im Auge. Das zeigt sich in der von ihm S. 81 a. a. O. aufgestellten These: „Die Unregelmäßigkeit der Wasserführung ist technisch das Kennzeichen der natürlichen, die Regelmäßigkeit das der künstlichen Wasserstraße. Technisch ist also der Stand unserer Ströme in der Tat so geändert worden, daß sie kaum noch als natürliche Wasserstraßen anzusprechen sind.“ Von der Wasserführung kann man nur bei einem Teil der Binnenwasserstraßen und — infolge des Wechsels der Gezeiten — bei den Seeschiffahrtsstraßen an der Nordsee sprechen; bei der großen Mehrzahl der eigentlichen Kanäle, bei den masurischen Wasserstraßen, die fast nur aus einer Seenkette bestehen, bei den Haffen und Bodden, scheidet der Begriff der Wasserführuug aus. Er ist also für die Gruppierung der Wasserstraßen in natürliche und künstliche nach technischen Gesichtspunkten selbst dann nicht brauchbar, wenn man sich auf das Gebiet der Binnenschiffahrt beschränkt. Noch weniger ist er es, wenn man die Seewasserstraßen der Ostsee, die Schlei und die sonstigen Buchten und Meeresarme mitberücksichtigt, wie man es bei vollständiger Erörterung des Gegenstandes tun muß.

Gestaltung ausschließlich der Wirkung der Naturkräfte überlassen werden. Natürliche Wasserstraßen in diesem Sinne gibt es in Deutschland nicht. In allen Staaten ist es seit langer Zeit als Aufgabe des Staates anerkannt, den von Natur eintretenden schädlichen Veränderungen der Wasserläufe entgegenzuwirken und durch planmäßige, künstliche Veranstaltungen den Wasserlauf im Interesse der Schiffahrt und der Landeskultur zu verbessern. Zu diesen künstlichen Verbesserungen gehört auch die Herstellung einer für die Schiffahrt genügend tiefen und breiten Fahrstraße. Wird das Flußbett den Einwirkungen der Naturkräfte überlassen, so wird der Wasserlauf über kurz oder lang seine Eigenschaft, der Schiffahrt als Wasserstraße zu dienen, einbüßen oder wenigstens in dieser Eigenschaft auf das schwerste geschädigt werden. Durch solche planmäßige Veranstaltungen hört die Wasserstraße nicht auf, eine natürliche zu sein. Freilich sind die Anforderungen, welche die Schiffahrt stellt, nicht zu allen Zeiten und auf allen Flüssen die gleichen. Auch wenn es Schiffen, die bisher den Fluß nicht befahren konnten, durch Vertiefung des Flußbettes ermöglicht wird, den Fluß als Wasserstraße zu benutzen, verändert die Wasserstraße ihren Charakter nicht. Nach wie vor durchströmt der Wasserlauf innerhalb der Ufer sein natürliches Bett, das, wenn es auch streckenweise tiefer gelegt wird, dadurch nicht zu einem künstlichen Bett umgestaltet wird. Bis in die neueste Zeit ist es unbestritten gewesen, daß eine natürliche Wasserstraße durch eine planmäßige Regulierung, die bezweckt, die Fahrrinne zu vertiefen, zn verbreitern und zu begradigen, nicht zu einer künstlichen im rechtlichen Sinne umgewandelt wird."

In einem Falle, nämlich in dem der Verbesserung des Fahrwassers durch Stauanlagen, nimmt jedoch Löning den Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße als möglich an. Er sagt hierüber:

„Die Kanalisierung, durch welche die natürliche in eine künstliche Wasserstraße umgewandelt wird, unterscheidet sich scharf und bestimmt von der Regulierung dadurch, daß durch Herstellung von Stauanlagen (Stau- und Kammerschleusen, Nadelwehre usw.) in künstlicher Weise die Befahrung der Wasserstraße nur den Schiffen ermöglicht wird, für welche diese Stauanlagen geöffnet werden."

Es ist vollkommen richtig, daß die Begriffe der natürlichen und künstlichen Wasserstraße nicht solche der Naturwissenschaft und der Technik, sondern Rechtsbegriffe sind. Aber die letzteren sind gerade so wie die beiden ersteren für ihre Verkörperung auf den allgemeinen Sprachgebrauch angewiesen; deshalb ist dieser zunächst, und — sofern eine besondere Terminologie des Gesetzgebers nicht erweislich sein sollte — endgültig für die Auslegung

maßgebend. Wenn Löning weiter sagt, daß die Reichsverfassung unter natürlichen Wasserstraßen nicht nur solche verstehe, deren Zustand und Gestaltung ausschließlich der Wirkung der Naturkräfte überlassen sei, und daß die Staaten die Verbesserung der Schiffahrt ihrer Ströme sich seit langer Zeit zur Aufgabe gemacht hätten, so sind auch diese beiden Behauptungen zutreffend. Aber sie beweisen nichts für die Frage, ob der allgemeine Sprachgebrauch, der hinsichtlich des ersteren Satzes sich durchaus im Einklange mit demjenigen der Gesetzgebung befindet, den Übergang der Begriffe im Falle einer besonders intensiven, gleichviel ob mit oder ohne staatliche Verpflichtung vorgenommenen künstlichen Steigerung der Verkehrsbrauchbarkeit einer Wasserstraße anerkennt oder vielmehr — denn auf ihn kommt es an — bewerkstelligt.

Löning selbst spricht diese Anerkennung aus für den Fall der Kanalisierung. Die Beschränkung der Möglichkeit des Überganges der Begriffe auf diese eine Methode der Fahrwasserverbesserung wird von ihm damit begründet, daß nach erfolgter Kanalisierung die Wasserstraße nur von den Schiffen befahren werden könne, welchen die Stauanlagen geöffnet werden. Dieses Kriterium kann jedoch als maßgebend für die Künstlichkeit der Wasserstraße nicht anerkannt werden; denn letztere beruht lediglich auf der die Fahrtiefe vergrößernden Wirkung des Stauwehres, nicht auf der Durchschleusung, die lediglich das Mittel zur Überwindung des Höhenunterschiedes der Staustufen oder Haltungen ist. Die künstlich vergrößerte Fahrtiefe kommt aber nicht nur den durchgeschleusten Schiffen zugute, sondern auch denjenigen, welche die gestauten Strecken ohne Durchschleusung benutzen [1]. Bei Niederungsflüssen mit schwachem Gefälle sind diese Strecken zuweilen von sehr beträchtlicher Länge. Und wenn es nicht auf den Durchschleusungsakt, sondern auf die Ausnutzung der künstlich geschaffenen Fahrtiefe ankommt, so ist nicht abzusehen, weshalb die Fahrtiefe nur dann künstlich sein soll, wenn sie durch Erhöhung des Wasserspiegels entstanden ist, und nicht auch in dem Falle, wenn sie auf Vertiefung des Strombettes beruht.

Dieselbe Frage entsteht übrigens auch bei Häfen, insbesondere bei den im Flutgebiet der Nordsee belegenen. Es gibt Seehäfen, deren Fahrtiefe darauf beruht, daß man ihre Wasserflächen durch Schleusen gegen Ebbe und

---

[1] Dieser Verkehr spielt auf den märkischen Wasserstraßen, z. B. in und bei Berlin, eine erhebliche Rolle. Bei geringem Gefälle reicht der Stau sehr weit zurück, z. B. von Berlin bis Königswusterhausen 40 km, von Brandenburg bis Potsdam 60 km, von Rathenow bis Brandenburg 50 km.



Flut abgeschlossen hat[1], während bei anderen die Hafengewässer durch Baggerungen, Spülbecken und sonstige Hilfsmittel so stark vertieft worden sind, daß sie auch bei Ebbewasserstand zugänglich bleiben. Es ist nicht abzusehen, weshalb die letzteren, die sogenannten Tidehäfen, weniger künstlich sein sollten, wie die ersteren, die sogenannten Dockhäfen.

Wollte man die Künstlichkeit lediglich von der Stauwirkung abhängig machen, so käme man zu dem seltsamen Ergebnis, daß Wasserstraßen und Häfen zeitweise künstlich und zeitweise natürlich sein können und sind. Bekanntlich werden bei kanalisierten Flüssen alljährlich nach Eintritt höherer Wasserstände die Wehre gelegt. Der natürliche Abflußvorgang tritt dann wieder in Wirksamkeit und die Schiffahrt benutzt nicht die Schleusen, sondern die Durchlässe in den Wehrrücken.

In den Geestemünder Hafen können große Seeschiffe wegen zu geringer Länge der Schleusenkammer nur bei Öffnung beider Tore, also bei ausgeglichenem Binnen- und Außenwasserstande einfahren; sie benutzen also die Schleuse bei der Ein- und Ausfahrt überhaupt nicht.

Die Berücksichtigung dieser zeitweisen Ausschaltung des Schleusenbetriebes im Sinne der zeitweiligen Wiedereinreihung der Wasserstraßen oder Häfen in die Klasse der „natürlichen" würde die sonst perhorreszierte Begriffsspaltung in einer anderen Erscheinungsform zur Folge haben.

Die Praxis, von der später noch die Rede sein wird, hat die Unterscheidung zwischen künstlichen und natürlichen Verkehrsmöglichkeiten weder bei Häfen noch bei Wasserstraßen von der Wahl der technischen Methoden abhängig gemacht. Bei beiden ist jede Art der Schiffahrtsverbesserung als abgabefähig behandelt worden.

§ 4.

Logische Interpretation aus der Entstehungsgeschichte und der Praxis.

Der Begriff der künstlichen Wasserstraße ist, wie bereits erwähnt, erst im Jahre 1867 bei Erlaß der Bundesverfassung und Abschluß des letzten Zollvereinsvertrages neu aufgestellt worden. Bis dahin unterschied man im Text der Zollvereinsverträge nicht zwischen den verschiedenen Arten von Schiffahrtsanstalten. Die altüberlieferte Aufzählung, zuletzt in Art. 17 des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865, enthielt nebeneinander Kanal-

[1] Beispiele hierfür sind insbesondere Emden, Wilhelmshaven, Bremerhaven, Geestemünde, Harburg, Glückstadt.

gebühren, Schleusengebühren — ohne Rücksicht darauf, ob die Schleusen in künstlichen oder natürlichen Wasserstraßen lagen oder Bestandteile von Hafenanlagen waren — und Gebühren oder Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind; diese clausula generalis bezog sich auf jede Art von körperlichen oder unkörperlichen Einrichtungen an und in künstlichen oder natürlichen Wasserstraßen. Sie wurde wenigstens von der preußischen Regierung, der Urheberin der Zollvereinsverträge so verstanden und in der Praxis, wie demnächst noch ausführlich dargelegt werden soll, so gehandhabt.

Das unter solchen Umständen nicht vorhandene logische und stilistische Bedürfnis zur Aufstellung des Begriffs der künstlichen Wasserstraße ergab sich erst durch den im Jahre 1867 gefaßten Entschluß, unter den künstlichen Wasserstraßen zwei Gruppen, die fiskalischen und nichtfiskalischen, zu unterscheiden und die letztere unter die Herrschaft einer Ausnahmevorschrift zu stellen. Man wollte bei ihr den sonst überall durchgeführten Grundsatz, daß die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben die Selbstkosten nicht übersteigen dürften, mit anderen Worten das Gebührenprinzip, außer Kraft setzen, weil man das Privatkapital für den Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes zu interessieren suchte[1]. Das konnte man nur, wenn man die Möglichkeit einer die landesübliche Verzinsung und Tilgung überschreitenden Rente aus Schiffahrtsabgaben eröffnete.

Es ist nun aber wenig wahrscheinlich — die Natur der Dinge spricht durchaus dagegen —, daß man jenes Ziel nur für erstrebenswert und dieses Mittel zum Zweck nur für notwendig erachtet haben sollte hinsichtlich solcher Wasserstraßen, die durch Einschnitte im trockenen Boden, also durch Ausgrabung im eigentlichen Sinne herzustellen waren, nicht aber auch bei denjenigen, die durch Anstauung, Begradigung oder Vertiefung nicht schiffbarer oder ungenügend schiffbarer Gewässer ausgeführt werden konnten. Die Möglichkeit des Baues nützlicher Wasserstraßen der letzteren Gruppe lag damals und liegt noch heute vielfach vor, der Gesichtspunkt der Ermunterung des Privatkapitals galt auch für diese Gruppe.

Bei den Plänen für den Bau des Nordostseekanals, deren Vorhandensein bekanntlich einen Hauptgrund für die Zulassung eines Reingewinns von nichtfiskalischen künstlichen Wasserstraßen abgab, spielte die teilweise Benutzung schiffbarer Flüsse — der Eider, Trave und Stör — eine ziemlich wichtige Rolle[2]. Hätte man die Möglichkeit eines Reingewinns auf den gegrabenen Teil der geplanten Wasserstraße beschränken wollen, so hätte man

[1] Schumacher S. 61.

[2] Geschichte des Nordostseekanals von Loewe. Berlin 1895.

auf einer solchen Finanzierungsgrundlage keine Unternehmer für den Kanalbau gewinnen können. Mit anderen Worten: wollte man nur gegrabene Kanäle als künstliche Wasserstraßen gelten lassen, so hätte man die Möglichkeit der Benutzung jener Flüsse ausgeschaltet und sich in der Wahl der Kanallinie sehr beschränkt. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß eine solche Absicht bestand.

Übrigens hatte sich kurz vorher, im Jahre 1866, eine Gruppe von beteiligten Privatleuten zu einer Gesellschaft vereinigt, um die Emster, einen von jeher schiffbaren[1] Nebenfluß der Havel in der Provinz Brandenburg, durch Regulierung zu verbessern. Man nahm an, daß durch diese sehr intensive, hauptsächlich in Baggerungen und Durchstichen bestehende Schiffahrtsverbesserung die Emster zu einer künstlichen Wasserstraße geworden sei. In einem Erlaß des Handels- und Finanzministers vom 3. Juni 1865 — im Stadium der Vorverhandlungen — heißt es:

„Nach dem Ablauf der Konzessionszeit ist den Unternehmern die Zurücknahme der verbesserten Schiffahrtsstraße, soweit dieselbe mit dem bisherigen öffentlichen Schiffahrtswege der Emster zusammenfällt, resp. an dessen Stelle tritt, in die fiskalische Unterhaltung zuzusichern."

Später wurde gleichzeitig mit der Konzessionserteilung der Privatgesellschaft das Recht zur Erhebung einer Schiffahrtsabgabe durch Königlichen Erlaß gewährt und durch ministerielle Verfügung eine Verzinsung von 6 vom Hundert des gesamten Baukapitals, abgesehen von der Deckung aller laufenden Unkosten, durch Schiffahrtsabgaben zugelassen. Das war nur möglich, wenn man die Emster als künstliche Wasserstraße ansah; kanalisiert, d. h. mit Stauanlagen verbessert war und ist sie bis heute nicht.

Im Jahre 1884 trat das Privatkapital an die Staatsregierung heran mit dem Antrage auf Kanalisierung der Mosel, und eine ähnliche Absicht bestand vor einigen Jahren bei dem Provinzialverbande von Westfalen bezüglich der Lippe[2]. Hierbei ging man stets von der Voraussetzung aus, daß die kanalisierte Mosel und Lippe künstliche Wasserstraßen würden, und daß die Verzinsung des gesamten, nicht nur des auf Stauwerke oder gar nur auf Schleusen verwendeten Anlagekapitals durch Abgaben erzielt werden dürfe. Eine derartig doktrinäre Unterscheidung konnte man weder dem Kapital zumuten, noch kann man von dem Urheber der maßgebenden Verfassungsvorschrift annehmen, daß er sie gewollt hat.

---

[1] Vgl. Allerhöchsten Erlaß vom 7. August 1830, Preuß. Ges.S. S. 117 u. S. 50 dieser Arbeit.

[2] Beschluß des Westfäl. Provinziallandtages vom 20. März 1900.

Diese Beispiele lehren, daß die gesetzgeberischen Beweggründe für die ausnahmsweise Behandlung der künstlichen Wasserstraßen hinsichtlich der Finanzierung nicht oder doch nicht vollständig im Gesetzestext berücksichtigt worden wären, wenn man die Worte „künstliche Wasserstraßen" nur auf die eigentlichen Kanäle beziehen wollte. Mit dieser Beschränkung konnte der verfolgte Zweck nur unvollständig und unter Umständen überhaupt nicht erreicht werden.

Dem entspricht auch die Praxis bezüglich der kanalisierten Strecken des Mains und der Ems.

Als der Magistrat zu Frankfurt a. M. in einer Eingabe vom Jahre 1889 die Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben gegenüber den Vorschriften des Art. 54 der Reichsverfassung in Zweifel gezogen hatte, erwiderten ihm die Minister der öffentlichen Arbeiten, für Handel und Finanzen am 31. Juli 1890, dieser Zweifel sei unbegründet. Denn die durch Stauwerke um 1,10 m vertiefte Flußstrecke könne als natürliche Wasserstraße im Sinne jenes Artikels nicht mehr betrachtet werden, sie trage vielmehr den Charakter einer künstlichen. Es würden daher gegen die Erhebung von Schiffahrtsabgaben — unter Freilassung solcher Schiffe, für welche schon das Fahrwasser in seiner früheren Tiefe genügte — keine Bedenken obwalten.

Das künstlich geschaffene ist hiernach die größere Fahrtiefe; auf die Schleusenöffnung als solche kommt es nicht wesentlich an. Auf der kanalisierten Ems, wo die Abgaben lediglich nach Tonnenkilometern zu zahlen sind, werden deshalb auch diejenigen Schiffstransporte, welche nur die Fahrtiefe ausnützen, aber keine Schleuse durchfahren, mit Recht als abgabepflichtig behandelt.

§ 5.

Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Gegenüberstellung mit abweichenden Ansichten.

Nach dem vorher Ausgeführten sind Schiffbarkeit, Wasserstraße, Natürlichkeit und Künstlichkeit relative Begriffe, die in der Praxis des Lebens durch scharfe Grenzlinien weder getrennt sind noch getrennt werden können.

Natürliche Wasserstraßen sind diejenigen, deren Verkehrsbrauchbarkeit im wesentlichen auf ihrer natürlichen Beschaffenheit beruht, künstliche Wasserstraßen diejenigen, deren Schiffbarkeit in der Hauptsache das Ergebnis menschlicher Arbeit ist. Der Übergang aus der einen Klasse in die andere ist möglich. Maßgebend für die Beurteilung dieser Fragen ist der Sprachgebrauch.

Die Feststellung des Begriffs der natürlichen und künstlichen Wasserstraßen steht in engem organischen Zusammenhange mit der Bestimmung des Anstaltsbegriffs. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus einer dreifachen Beziehung.

Zunächst ist die künstliche Wasserstraße nach den Zollvereinsverträgen und der Reichsverfassung selbst eine „Anstalt“.

Sodann sind die Bauten, welche zur Schiffbarmachung eines nicht schiffbaren und zur Verbesserung der Schiffbarkeit eines schiffbaren Gewässers ausgeführt werden, einzeln genommen „Anstalten“ oder sie können es wenigstens sein; die letztere Einschränkung bezieht sich auf die hier zunächst als offene Frage behandelte Möglichkeit, daß nicht alle Wasserbauten unter den Begriff der „Anstalten“ oder „besonderen Anstalten“ im Sinne des geltenden Rechts fallen sollten.

Ferner sind es wiederum Anstalten, deren Ausführung in großem Maßstabe an einer natürlichen Wasserstraße den Übergang einer solchen in die Klasse der künstlichen herbeiführt.

Diese nahe Verbindung der beiden Begriffsbestimmungen oder Auslegungsfragen bringt es mit sich, daß die Lösung der einen auf die der anderen zurückwirkt. Es ist daher notwendig, sich schon jetzt die Folgen klar zu machen, welche die hier vertretene Auslegung des Begriffs der künstlichen und natürlichen Wasserstraße auf die Bestimmung des Anstaltsbegriffs haben muß. Die Feststellung dieser Folgen ist auch insofern nicht ohne Wert, als aus der Erzielung praktisch angemessener Ergebnisse bei der Anwendung des einen Begriffs ein gewisser Wahrscheinlichkeitsschluß auf die Richtigkeit der Auslegung des anderen gezogen werden kann, während umgekehrt die Vermutung gegen die Richtigkeit der einen Begriffsbestimmung sprechen würde, wenn sie sich als Quelle von Unstimmigkeiten und praktischen Unzuträglichkeiten bei der Anwendung des anderen Rechtsbegriffs erweisen sollte. Man kann von den beiden Begriffen sagen, daß sie sich zu einem gewissen Grade gegenseitig kontrollieren, und daß die Auslegung des einen einen Prüfstein für die Richtigkeit der Auslegung des anderen abgibt.

In dieser Hinsicht ergibt sich nun bei näherer Prüfung, daß die hier vertretene Ansicht von der Möglichkeit des Überganges der Begriffe zusammenpaßt und in Einklang steht mit der Auffassung, daß alle Wasserbauten, welche die Schiffbarkeit einer Wasserstraße erhöhen, ohne Unterschied der technischen Methode Anstalten im Sinne des Art. 54 der Verfassung sind. Denn wenn jene Ansicht und diese Auffassung beide zutreffen, so kann in der Frage der finanziellen Behandlung der Wasserstraßen ein einfacher und der wirtschaftlichen Gerechtigkeit entsprechender Gedanke, nämlich derjenige

der gebührenmäßigen Deckung aller im Schiffahrtsinteresse aufgewendeten Kosten, überall gleichmäßig und folgerichtig durchgeführt werden. Die durch Abgaben aufzubringenden Beträge wachsen in dem Verhältnis des tatsächlichen Fortschreitens der Schiffahrtsverbesserungen und der Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße ist auf die finanzielle Behandlung an sich ohne Einfluß.

Im umgekehrten Falle, wenn beispielsweise nur Stauwerke, nicht aber Baggerungen, Felssprengungen und Buhnen als Substrate der Abgabeerhebung angesehen werden, hätte dieser Übergang die plötzliche und sachlich ganz ungerechtfertigte Wirkung, daß nunmehr nicht nur die Kosten der Stauanlagen, sondern alle auf die Wasserstraße im ganzen verwendeten Kosten durch Abgaben eingebracht werden dürften. Es gäbe einen unvermittelten Sprung in der finanziellen Entwicklung. Gewisse Kapitalien und laufende Ausgaben, welche für bestimmte Arten von Wasserbauten verwendet worden sind, könnten vom Zeitpunkte des Übergangs an rentbar gemacht werden, obwohl dies Verfahren vorher unzulässig war und obwohl die Funktionen jener Bauten für die Erhöhung der Verkehrsbrauchbarkeit des Wasserweges dieselben geblieben sind, wie bisher. Mit anderen Worten: die Möglichkeit der Finanzierung von älteren Wasserbauten durch Abgaben würde nachträglich dadurch geschaffen, daß später neue Wasserbauten hinzugetreten sind und der Wasserstraße nunmehr das Gepräge einer künstlichen gegeben haben.

Für eine solche Gestaltung des öffentlichen Rechts lassen sich logische und wirtschaftliche Gründe nicht anführen, und es ist deshalb nicht anzunehmen, daß sie in der Absicht des Gesetzgebers gelegen habe.

Das hier dargelegte Ergebnis spricht allerdings gegen jede der beiden ihm zugrunde liegenden Voraussetzungen, sowohl gegen die Annahme, daß nicht jede Anstalt zur Erleichterung der Schiffahrt ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung sei — denn nur diese Annahme führt zu einer jähen Veränderung in den Finanzierungsgrundlagen beim Übergange von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße — als auch gegen die Möglichkeit eines solchen Überganges überhaupt.

Es muß daher noch untersucht werden, ob die Annahme, daß kein solcher Übergang stattfinden könne, daß vielmehr den historisch-natürlichen Wasserstraßen ein character indelebilis im Rechtssinne beiwohne, praktisch mit der Voraussetzung zu vereinigen ist, daß nur gewisse Wasserbauten, insbesondere Schleusen, Substrate der Abgabenerhebung seien. In diesem Falle treten aber mindestens ebenso starke Unstimmigkeiten und Unzuträglichkeiten in die Erscheinung. Alsdann bleibt zwar der kanalisierte Fluß — um dieses eine besonders wichtige Beispiel anzuführen — nach wie vor natürliche

Wasserstraße; für die Finanzierung durch Schiffahrtsabgaben darf aber nur der Teil des Baukapitals herangezogen werden, der auf die Stauanlagen verwendet worden ist. Nun sind aber bei Flußkanalisierungen die Stauanlagen keineswegs die alleinigen Hilfsmittel zur Erzielung der im Schiffahrtsinteresse angestrebten Fahrtiefe. Daneben spielen insbesondere Baggerungen und Felssprengungen zur Vertiefung der Flußsohle und Ausgleichung des Gefälles eine sehr große Rolle. Es ist eine in jedem Einzelfalle zu lösende praktisch-technische Frage, welcher Teil der erstrebten Fahrwassertiefe besser, billiger und dauerhafter durch höheren Aufstau oder durch Tieferlegung des Strombettes herzustellen ist. Aber auch die Buhnen und Einschränkungswerke sind bei kanalisierten Flüssen mit beweglichen Wehren notwendig. Sie müssen dauernd in Stand gehalten werden, weil bei niedergelegten Wehren die normale Wasserführung wieder eintritt.

Es wäre geradezu gegen die Natur der Dinge, wenn man den wirtschaftlichen Nutzen, der durch eine Flußkanalisierung dem Verkehr dargeboten wird, in den durch die Stauanlagen und den durch die sonstigen Wasserbauten geschaffenen Teil zerlegen und sich bei der Finanzierung des Unternehmens durch Gebühren auf den ersten Teil beschränken müßte. Der organische Zusammenhang zwischen den verschiedenen, auf die Verbesserung der Schiffbarkeit gerichteten Maßregeln würde hierdurch in einer sachlich ungerechtfertigten Weise zerrissen. Daß der Gesetzgeber eine solche Lösung gewollt hätte, wäre nur dann anzunehmen, wenn es strikte bewiesen werden könnte. In Ermangelung dieses Beweises muß unterstellt werden, daß der Einheitlichkeit der wasserbautechnischen Behandlung des Stromes und des dadurch entstehenden wirtschaftlichen Nutzens auch die Einheitlichkeit in der finanziellen Behandlung entsprechen sollte. Eine Trennung technischer Systeme und wirtschaftlicher Erscheinungen nach so äußerlichen Merkmalen würde auf eine Vivisektion der Begriffe hinauslaufen.

Ebenso unbegründet vom wirtschaftlichen Standpunkte im allgemeinen und von demjenigen der gebührenmäßigen Finanzierung im besonderen wäre die grundsätzlich verschiedene Behandlung der regulierten und kanalisierten Ströme. Es kann nicht wohl die Meinung des Gesetzgebers gewesen sein, daß die Möglichkeit zur Aufbringung der Strombaukosten in Abgabenform davon abhängen solle, ob die Wasserbautechniker nach gründlicher Prüfung der in Betracht kommenden hydrotechnischen und finanziellen Verhältnisse die eine oder die andere Methode des Ausbaues einer Wasserstraße bevorzugt haben. Eine solche Unterscheidung wäre de lege ferenda nicht zu rechtfertigen und kann deshalb nicht als gewollt vorausgesetzt werden.

Alle diese Unstimmigkeiten mit ihren seltsamen und sachwidrigen Folge-

erscheinungen werden nur in dem Falle vermieden, wenn der Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße als möglich und jeder schiffahrtsförderliche Wasserbau als zulässiges Substrat der Abgabenerhebung angesehen wird. Alsdann verschwinden zugleich die rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten, welche sich aus der Unsicherheit und dem relativen Charakter des Begriffs der Schiffbarkeit für die Bestimmung desjenigen der natürlichen und künstlichen Wasserstraße ergeben.

Die rechtliche Bedeutung des Begriffs der künstlichen Wasserstraße beschränkt sich dann auf die Zulässigkeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben, welche über das Maß der Selbstkosten hinausgehen, durch nichtfiskalische Unternehmer von Wasserstraßenbauten. Nur in diesem einen Punkte haben Bundesverfassung und Zollvereinsvertrag im Jahre 1867 den durch die älteren Zollvereinsverträge geschaffenen, altüberlieferten Rechtszustand ändern wollen[1]; es lag daher auch keine Veranlassung vor, dem Begriffe der künstlichen Wasserstraße eine weiterreichende Wirkung beizulegen. Nur, weil die Zulassung eines Reingewinns für künstliche Wasserstraßen privater Unternehmer ausgesprochen werden sollte, ist der Begriff der künstlichen Wasserstraße in die Fassung der neuen Rechtsvorschriften von 1867 hineingekommen, und der Begriff der natürlichen Wasserstraße, welcher nur in der Bundesverfassung, nicht aber in dem inhaltlich identischen Zollvereinsvertrage auftritt, verdankt seine Entstehung lediglich dem Bedürfnis nach der Bezeichnung des Gegensatzes. Die älteren Zollvereinsverträge kannten, wie bereits erwähnt, keinen dieser Begriffe. Sie behandelten alle Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs — die namentlich genannten sind nur Beispiele und bedeuten keine erschöpfende Aufzählung — gleich; sie kannten hinsichtlich der Zulässigkeit der Selbstkostendeckung aus Schiffahrtsabgaben einen Unterschied zwischen verschiedenen Gruppen von Schiffahrtsanstalten ebensowenig wie einen Unterschied zwischen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen. Sie sind mit derjenigen Modifikation, welche sich aus der besonderen Bestimmung für nichtfiskalische künstliche Wasserstraßen ergibt, noch heute geltendes Recht. Natürlich nur hinsichtlich der Erhebung von gebührenmäßigen Schiffahrtsabgaben, nicht insoweit sie Bestimmungen über die Flußzölle auf konventionellen Strömen und anderen Wasserstraßen enthielten, denn diese Zölle sind immer nur im Sinne der Exemtion in den Verträgen erwähnt worden mit dem Bemerken, daß hinsichtlich ihrer das geltende Recht unberührt bleiben solle. Sie waren also überhaupt nicht Gegenstand der Zollvereinsverträge; in den Jahren 1866 und 1867 wurden sie bekanntlich beseitigt.

---

[1] Schumacher S. 61.

Von anderer Seite ist in Abrede gestellt worden, daß der Übergang von der natürlichen Wasserstraße zur künstlichen eine rechtliche Bedeutung haben könnte. Auch hat man gesagt, es sei ein „logischer Widersinn", die Möglichkeit dieses Überganges und zugleich die Anstaltseigenschaft aller dem Schiffahrtsinteresse dienlichen Bauten zu behaupten[1]. In Wirklichkeit stehen die beiden letzteren Behauptungen nicht nur nicht im Widerspruch, sondern sie ergeben sich umgekehrt als notwendige Folgen aus der Anschauung, der Gesetzgeber habe eine einheitliche, gleichmäßige und harmonische Regelung der wirtschaftlich-finanziellen Frage gewollt. Daß die Frage des Überganges allerdings — und zwar für die Zulassung von Reingewinn für private Unternehmer — von rechtlicher Bedeutung ist, auch wenn man alle Wasserbauten als Substrate der Abgabenerhebung ansieht, geht aus dem oben Gesagten hervor.

---

[1] Vgl. Kölnische Zeitung vom 5. Februar 1905 Nr. 129: „Die rechtliche Seite der Schiffahrtsabgaben".

B. Die Schiffahrtsanstalt.

1. Allgemeine Bemerkungen.

Gegenstand und Substrat der Abgabenerhebung sind nach geltendem Rechte außer den künstlichen Wasserstraßen und künstlichen Häfen auch die Schiffahrtsanstalten in den natürlichen Gewässern. Sie werden an verschiedenen Stellen mit verschiedenen Hauptwörtern — Anstalt und Anlage — und zuweilen auch noch mit Eigenschaftswörtern bezeichnet, die nicht überall die gleichen sind.

Die richtige Bestimmung des Anstaltsbegriffs im Wege der grammatischen und logischen Interpretation ist für die Beurteilung der Rechtsfrage von entscheidender Bedeutung. Wenn es richtig wäre, daß nicht alle zur Verbesserung der Verkehrsbrauchbarkeit eines natürlichen Gewässers bestimmten Bauwerke Anstalten im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs oder Anstalten im Sinne des Art. 54 der Verfassung sind, wenn insbesondere die häufig aufgestellte Behauptung zuträfe, daß nur Schleusen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und Felssprengungen unter den Anstaltsbegriff fallen, so müßte allerdings anerkannt werden, daß der Weg zur Einführung von Schiffahrtsabgaben auf den regulierten deutschen Strömen nur nach vorheriger Änderung der Reichsverfassung und der inhaltlich identischen Staatsverträge gangbar wäre.

Demgemäß ist der Anstaltsbegriff auch der eigentliche Schlüsselpunkt der umstrittenen Rechtsfrage, derjenige Punkt, auf den Angriff und Verteidigung bei Anhängern und Gegnern der Schiffahrtsabgaben sich konzentriert. Auch unter denjenigen, welche diese Abgaben für wirtschaftlich berechtigt halten, sind viele, wie namentlich Schumacher, Löning und Wiedenfeld, für die einschränkende Auslegung des Anstaltsbegriffs eingetreten.

Es ist ferner die Ansicht aufgestellt worden, daß die Verfassung die Ausdrücke Anstalt und Anlage in Art. 54 Abs. 4 nicht synonym, sondern

den letzteren mit besonderer und ausschließlicher Beziehung auf künstliche Wasserstraßen gebrauche, woraus unter Umständen rechtliche Folgerungen sich ergeben könnten.

Demgegenüber ist es von der größten Wichtigkeit, den Anstaltsbegriff ebenso wie den ihm nahe verwandten Begriff der Anlage auf das sorgfältigste zu untersuchen und seinem Inhalte nach festzustellen.

Das soll hier zunächst im Wege der grammatischen Auslegung geschehen, und zwar unter Verwertung des Beweismaterials in derjenigen Reihenfolge, welche sich aus dem Grade seiner Beweiskraft ergibt; erst im Rahmen des allgemeinen Sprachgebrauches und dann in demjenigen der Gesetzgebung über Wasserbau- und Schiffahrtsangelegenheiten.

2. Die grammatische Interpretation.

a) Der Anstaltsbegriff an sich.

§ 1.

Verhältnis der Begriffe Anstalt und Anlage.

Der Art. 54 spricht in seinem dritten und vierten Absatze von den im Schiffahrtsinteresse ausgeführten Einrichtungen und Vorkehrungen, deren Kosten durch Erhebung von Schiffahrtsabgaben gedeckt werden dürfen.

Im dritten Absatz bezeichnet er sie nur als „Anstalten", während im vierten die Ausdrücke „Anstalten" und „Anlagen" nebeneinander vorkommen. Es wird dort angeordnet:

„Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben (sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind), dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

Der erste Satz bezeichnet hier die Voraussetzung, der zweite die Grenze der Abgabenerhebung. Die Voraussetzung liegt in dem Vorhandensein und der Benutzung gewisser Einrichtungen; die Grenze ergibt sich aus dem Grundsatze der Selbstkostendeckung. Beide Sätze gehören notwendig zusammen, weil sie lediglich die logischen Folgen des Gebührenprinzips zum Ausdruck bringen und zwei Seiten desselben Gegenstandes darstellen.

Es ist daher als ausgeschlossen zu erachten, daß der Kreis der in

Betracht kommenden Schiffahrtseinrichtungen in dem ersten Satze anders abgegrenzt sein könnte als im zweiten. Es hätte keinen Sinn, die Innehaltung der Selbstkostengrenze bei der Aufstellung von Abgabentarifen vorzuschreiben für Einrichtungen, die nicht unter den Anstaltsbegriff im Sinne des ersten Satzes fallen, oder aber für einen Teil der unter diesen Begriff fallenden Einrichtungen den Grundsatz der Selbstkostendeckung nicht aufzustellen.

Ist das richtig, so ergibt sich weiter die notwendige Folgerung, daß der Doppelausdruck „Anstalten und Anlagen" im zweiten Satze sich mit dem einfachen Ausdruck „Anstalten" im ersten Satze dem Sinne nach deckt, oder mit anderen Worten, daß jener Doppelausdruck einen Pleonasmus darstellt.

Zu demselben Ergebnis führt die nach Lage der Umstände nicht nur zulässige, sondern geradezu notwendige Vergleichung der für die Wasserstraßen im vierten Absatze getroffenen Bestimmungen mit den entsprechenden Vorschriften über die Seehäfen im dritten Absatze des Art. 54. An der letzteren Stelle ist nur von „Schiffahrtsanstalten" im Hafengebiet die Rede, nicht von „Anstalten und Anlagen", obwohl die Unterscheidung und Aneinanderreihung dieser beiden Ausdrücke, wenn ihr irgend welche praktische Bedeutung oder rechtliche Wirkung innewohnte, bei den Häfen in gleichem Maße wie bei den Wasserstraßen angezeigt gewesen wäre.

Zur vollständigen Erforschung des gesetzgeberischen Willens muß ferner der Art. 54 der Reichsverfassung mit den analogen Bestimmungen des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 und der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 zusammengehalten und verglichen werden.

Der Zollvereinsvertrag sagt in Art. 25 über die Anwendung des Gebührenprinzips auf Schiffahrtseinrichtungen — das Zitat muß hier des Zusammenhanges wegen wiederholt werden —:

> „Kanal- usw. Gebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, sollen nur bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen erhoben werden und mit Ausnahme der Abgaben für die Befahrung der nicht im Staatseigentum befindlichen künstlichen Wasserstraßen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

Hier sind, abweichend von der Wortfassung des Art. 54, die Bestimmungen über Voraussetzung und Grenze der Abgabenerhebung in einen Satz zusammengezogen; die Gegenstände der Abgabenerhebung werden zunächst Anstalten genannt und dann nochmals unter der Bezeichnung „Einrichtungen" erwähnt. Da die Identität des gesetzgeberischen Willens hin-

sichtlich der Zulassung von Schiffahrtsabgaben in der Verfassung und dem Zollvereinsvertrage feststeht, so muß der Begriff der Anlage im Sinne des Art. 54 der Verfassung im Rahmen des Anstaltsbegriffs nach Art. 25 des Vertrages liegen; sei es in synonymer, sei es in subordinierter Anwendung.

Die Rheinschiffahrtsakte gebraucht beide Begriffe als gleichbedeutend. Sie spricht im ersten Satze des Art. 27 von den „Einrichtungen zur Erleichterung der Ein- und Ausladungen", die im nächsten Satze und im Schlußsatze desselben Artikels als „Anstalten" bezeichnet werden. Im Schlußprotokoll zu Art. 3 gebraucht sie dann für Schleusen das Wort „Anlagen". Irgendwelche inneren Gründe oder äußeren Anlässe dafür, daß die Ausdrücke „Einrichtung", „Anstalt" und „Anlage" hier in verschiedenem Sinne gebraucht sein könnten, sind nicht vorhanden. Eine Schleuse ist sicherlich auch eine „Anstalt", jedenfalls vom Standpunkte derer, die das Vorhandensein eines Betriebes als ein wesentliches Moment des Anstaltsbegriffes ansehen.

Die Rheinschiffahrtsakte gebraucht also die Ausdrücke „Anstalt" und „Anlage" gleichwertig.

Auch sonst findet sich ihre synonyme Verwendung gerade in der Gesetzgebung über Schiffahrts- und Wasserbauangelegenheiten, wie noch an anderer Stelle dargelegt werden wird, sehr häufig. Im Sinne des strengen Sprachgebrauches sind freilich beide Begriffe nicht als identisch oder gleichgeordnet anzusehen. Anstalt ist der allgemeine Begriff für jede Vorkehrung oder Einrichtung dauernder oder vorübergehender, körperlicher oder unkörperlicher Art, Anlage dagegen der untergeordnete Begriff für körperliche Anstalten, namentlich Bauwerke und mechanische Vorkehrungen.

Die Aneinanderreihung eines weiteren und engeren Begriffes, wie sie der vierte Absatz des § 54 in den Worten „Anstalten und Anlagen" enthält, ist eine Erscheinungsform des Pleonasmus. Man mag diese und vielleicht auch manche andere Art des Pleonasmus[1] vom Standpunkte des Sprachstiles beanstanden; man kann ihn insbesondere in Gesetzen und Verträgen als unerwünscht bezeichnen, weil er unter Umständen die Klarheit des Gedankens beeinträchtigt und die Möglichkeit von Zweifeln oder Mißverständnissen eröffnet. Gleichwohl findet sich die pleonastische Ausdrucksweise auch in Verfassungen, Gesetzen und Verträgen sehr häufig. Sie ist in der Regel die Folge des Strebens nach möglichst erschöpfender Bezeichnung eines bestimmten Begriffes durch Berücksichtigung aller Schattierungen des nicht immer konstanten Sprachgebrauches. In anderen Fällen entspringt

[1] Vgl. Wustmann, Allerhand Sprachdummheiten. Leipzig 1891.

sie lediglich aus dem Wunsche nach Vollständigkeit, Deutlichkeit und Anschaulichkeit der Ausdrucksweise. Oft entsteht sie auch durch das Bedürfnis der starken Betonung und nachdrücklichen Hervorhebung des Gewollten.

Zur Erläuterung mögen hier einige Beispiele aus Verfassungen, Gesetzen und Verträgen angeführt werden.

Die Preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 spricht in Art 6 von zu beschlagnahmenden „Briefen und Papieren", obwohl der letztere Begriff den ersteren in sich schließt, und in Art. 15 gewährleistet sie den Kirchengesellschaften den Besitz ihrer „Anstalten, Stiftungen und Fonds". Die Stiftungen fallen unter den Begriff der Anstalt, selbst wenn sie nur in Vermögen bestehen sollten; im letzteren Falle würden sie außerdem zur Kategorie der „Fonds" gehören. Nach Art. 54 schwört der König, „die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit derselben — zu regieren"; ein großer Teil dieser Worte ist logisch nicht notwendig und nur auf stärkere Akzentuierung berechnet. In Art. 97 ist von den Bedingungen die Rede, unter welchen „öffentliche Zivil- und Militärbeamte" wegen Rechtsverletzungen durch Überschreitung der Amtsbefugnisse gerichtlich belangt werden können. Dieser Doppelausdruck ist überflüssig, weil jeder öffentliche Beamte der einen oder der anderen Klasse angehört[1]. Demgemäß ist auch an anderen Stellen, z. B. in Art. 78 Abs. 2, nur von Beamten schlechtweg die Rede. Die Artikel 26 und 112 beschäftigen sich mit der Schulgesetzgebung; der erstere verspricht ein Gesetz über „das ganze Unterrichtswesen", der letztere konserviert bis dahin „die hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens" geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Dem Zusammenhange nach ist es ausgeschlossen, daß der Gegenstand der verfassungsmäßigen Regelung in Art. 26 anders abgegrenzt sein könnte wie in dem unter den „Übergangsbestimmungen" erscheinenden Art. 112. Er ist zunächst mit dem einfachen Ausdruck „Unterrichtswesen" und dann mit dem pleonastischen Doppelausdruck „Schul- und Unterrichtswesen" bezeichnet. Es liegt also hier ein ähnlicher Fall vor, wie im vierten Absatze des Art. 54 der Reichsverfassung, wo auch die dem Gebührenprinzip zu unterwerfenden Einrichtungen — die Substrate der Abgabenerhebung — im ersten Satze „Anstalten" und im zweiten „Anstalten und Anlagen" genannt werden.

Nach Art. 13 des preußisch-österreichischen Handels- und Zollvertrages vom 19. Februar 1853[2] sollen von Schiffen, die einen Küstenplatz als

---

[1] Derselbe Pleonasmus findet sich in § 1 Teil II Tit. 10 des Allgem. Landrechts.

[2] Preuß. Ges.S. S. 357.



Nothafen anlaufen, keine „Schiffahrts- oder Hafenabgaben" erhoben werden, und § 1 der preußischen Verordnung vom 30. Juli 1853[1] gestattet die exekutivische Einziehung von „Kanal-, Schleusen-, Schiffahrts- und Hafenabgaben". In beiden Fällen hätte der Ausdruck „Schiffahrtsabgaben" für sich allein genügt, weil er die anderen umfaßt.

Die Reichsverfassung spricht in Art. 17 von „Anordnungen und Verfügungen" des Kaisers. Verfügung ist die Anwendung der Regierungsgewalt im Einzelfalle, ihre Anwendung zum Zwecke der generellen Regelung gewisser Verwaltungsgebiete wird als „Verordnung" bezeichnet; „Anordnung" ist der allgemeine Begriff, dem diejenigen der „Verfügung" und „Verordnung" als engere Begriffe untergeordnet sind[2].

Derselbe Pleonasmus findet sich in § 50 des preußischen Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, wo es im dritten Absatze heißt:

„Unberührt bleibt in allen Fällen die Befugnis der staatlichen Aufsichtsbehörden, innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit Verfügungen und Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu setzen usw."

Eine logische Notwendigkeit lag nicht vor, in Art. 1 der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1878 die Schiffahrt auf dem Strome den Fahrzeugen aller Nationen „sowohl aufwärts als abwärts" zu gestatten, und wenn Art. 27 der Akte in Abs. 2 bestimmt:

„Zur Bestreitung der notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten (für Schiffahrtsanstalten) kann ein entsprechendes Entgelt erhoben werden",

so ist auch hier die Erwähnung der Beaufsichtigungskosten überflüssig. Denn die Beaufsichtigung ist ein integrierender Bestandteil der Unterhaltungstätigkeit und deren primitivste Stufe. Es ist hier, ebenso wie in dem Doppelausdruck „Anstalten und Anlagen" der weitere und engere Begriff aneinandergereiht.

Die Verfassungs- und Vertragsbestimmungen über Schiffahrtsabgaben enthalten außer diesem Doppelausdruck und außer den übrigen hier mitgeteilten Beispielen noch manche andere sehr bemerkenswerte Fälle des Pleonasmus, auf welche an anderer Stelle näher eingegangen werden muß.

Die bisher angeführten erscheinen jedoch vorläufig ausreichend, um das zu beweisen, worauf es ankommt, nämlich das keineswegs seltene Vor-

[1] Ges.S. S. 909.

[2] Über einen anderen (durch Flüchtigkeit entstandenen) Mangel in der Ausdrucksweise der Reichsverfassung (Art. 74) hat sich Bismarck in seinen Gedanken und Erinnerungen Band II S. 273, 274 ausgesprochen.

kommen von Pleonasmen in Verfassungen, Gesetzen und Verträgen. Es liegt also in der Feststellung, daß der Begriff der Anstalt denjenigen der Anlage im Sinne des Art. 54 in sich schließt, nichts auffallendes. Aus dieser Feststellung folgt weiter, daß als verfassungsmäßig zulässige Substrate der Abgabenerhebung auch diejenigen Schiffahrtseinrichtungen anzusehen sind, welche im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs und nach dem besonderen Sprachgebrauche der Gesetze Anlagen genannt werden, nicht nur die mit dem Worte „Anstalt" bezeichneten. Tatsächlich trennt der Sprachgebrauch sehr häufig die beiden Begriffe nicht, sie gehen ineinander über und werden zuweilen völlig gleichwertig angewendet.

Deshalb sollen sie auch in den weiteren Ausführungen, welche die Bestimmung ihres Inhalts zum Gegenstande haben, nicht auseinander gehalten werden [1].

§ 2.

Der Anstaltsbegriff im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs.

In dem deutschen Wörterbuch von Grimm, Leipzig 1854 Band I S. 472/3 ist der Anstaltsbegriff folgendermaßen definiert:

> Anstalt, apparatus, instructio, das angestellte, eingerichtete, sowohl das beginnende, als das vorgeschrittene fertige: du mußt endlich Anstalt machen, Hand anlegen, und: das ist eine schöne, saubere Anstalt, das ist schlecht eingerichtet, zugerüstet, es ist noch keine Anstalt da, wird nichts aus der Sache: Anstalt, Anstalten zum Essen, zur Reise machen
> so gut man auch die Anstalt macht (Gellert 1, 83),
> geh' gleich, mach' Anstalt (Lessing),
> die Anstalt ist schon getroffen (Schiller 423) [2],

---

[1] Bei Schumacher S. 135 ist der Delbrücksche Entwurf zu dem späteren Art. 54 der Verfassung des Norddeutschen Bundes in der Weise abgedruckt, daß der vierte Absatz mit den Worten beginnt:

„Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anlagen erhoben werden."

Da die Verfassung statt „Anlagen" das Wort „Anstalten" enthält, so entsteht der Anschein, als wenn eine den synonymen Gebrauch beider Ausdrücke klar beweisende Textänderung vorläge. In Wirklichkeit ist eine solche indessen nicht vorgenommen worden; der Entwurf gebrauchte ebenfalls das Wort „Anstalten" und die Abweichung bei Schumacher beruht auf einem Druckfehler.

[2] In diesem Sinne sagte der Abgeordnete Roß im Reichstag des Norddeutschen Bundes am 3. Dezember 1870, als er wegen der nach seiner Meinung von Bundes

weil du für meine Anstalt keine Achtung zeigtest 157; oh, was diese Heirat betrifft, die ist auch ein wenig meine Anstalt 653; aber ist es nicht eine barbarische Anstalt, den Kindern Mord und Todschlag zu verbieten? (Goethe 17, 402); es (das Gemälde) war nicht durch einen Privatmutwillen, sondern aus öffentlicher Anstalt verfertigt worden 24, 236; man jammert, daß der große Gott gar keine Anstalt machen will (zu gutem Wetter) 27, 13;

was ich angab, emsig betrieben und so auch die Anstalt redlicher Männer vollführt, die sie unvollendet verließen 40, 260;

es wäre wunderbar, wenn das, was sonst soviel Anstalt erfordert, — hier so geradezu gegeben würde (Kant 2, 315); der Bau der Pflanzen und Tiere zeigt eine solche Anstalt 6, 71. Die Belege ergeben, daß unter Anstalt nicht bloß die Veranstaltung, Einrichtung selbst, sondern auch das Eingerichtete, der Sache und dem Orte nach, zu verstehen ist; eine öffentliche Anstalt, Erziehungsanstalt, Lehranstalt, Heilanstalt, Turnanstalt, wofür man auch oft, ohne alle Not, den fremden Ausdruck Institut oder gar Etablissement verwendet. Wo Einfluß oder Betrieb gemeint wird, sagen wir lieber Veranstaltung. Bisher hieß auch das Anstalt, z. B. durch dessen Anstalt ich zu unserer Bagage gebracht wurde. Simpl. 2, 88.

Über den Begriff der Anlage sagt das Grimmsche Wörterbuch: „Dem gegenwärtigen Sprachgebrauch ist Anlage sowohl das angelegte als anliegende. — Die Anlage eines Gartens, Weges, einer Mauer, Laube, Eisenbahn, und neben allen Städten gibt es neue Anlagen, wenn die alten Wälle abgetragen werden pp."

Daß Anstalt und Anlage sich zu einander verhalten wie der weitere Begriff zum engeren, wird nach dem allgemeinen Sprachgebrauch kaum zweifelhaft sein. Körperliche Einrichtungen sind Anlagen. Unkörperliche Einrichtungen als Anlagen zu bezeichnen, widerstrebt dem Sprachgefühl; man nennt sie Anstalten und gebraucht diesen Ausdruck auch im weiteren Sinne für Anlagen. Kirche und Staat sind Anstalten, aber keine Anlagen; wohl aber wendet man letzteren Ausdruck auf staatliche und kirchliche Bauwerke an.

---

wegen zu treffenden Vorsorge für die weitere Verbesserung des Elbfahrwassers nach einheitlichem Plane interpellierte:

„Deshalb frage ich den Herrn Bundeskanzler: Welche Anstalten sind getroffen, damit auf diesem Gebiete der erste Schritt geschehe." Stenogr. Berichte S. 65.

In ähnlicher Weise wie im Grimmschen Wörterbuche werden die Begriffe der Anstalt und Anlage bei Wiegand „Deutsches Wörterbuch", Gießen 1878 und Heyne, „Deutsches Wörterbuch" Leipzig 1890 definiert; der letztere erwähnt besonders auch die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf Hamburger Schiffahrtseinrichtungen.

Der Sprachgebrauch bezeichnet den Staat als Anstalt. In der Abhandlung „Recht und Rechtswissenschaft im allgemeinen". Rechtsphilosophische Einleitung, von Professor Dr. H. Ahrens. Holtzendorff, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft dritte Auflage Leipzig 1877 S. 38 heißt es:

„In höchster Hinsicht liegt aber der Grund des Staates in der von Gott gesetzten Lebensordnung und Bestimmung aller Vernunftwesen; er ist daher zuhöchst eine göttliche Veranstaltung, jedoch eine Anstalt, die zugleich von der menschlichen Vernunft und Freiheit getragen und stetig fortgebildet werden soll."

Hier ist Veranstaltung und Anstalt synonym gebraucht, eine Erscheinung, die auch sonst sich sehr häufig zeigt.

Auch die Kirche ist eine Anstalt.

„Eine göttliche Anstalt der Predigt und Sakramentsverwaltung mit einem von Gott eingesetzten Amte der Predigt und der Kirchenzucht — das ist der Kirchenbegriff, welchen der moderne lutherische Konfessionalismus aufstellt"

wird sie in dem Aufsatz von Pünjer bei Ersch und Gruber, Allgemeine Enzyklopädie Leipzig 1884 2. Sektion Teil 36 S. 141 genannt. Auf dem Katholikentage in Straßburg am 21. August 1905 sagte der Reichstagsabgeordnete Gröber nach der „Kölnischen Zeitung" (Nr. 872 vom 22. August 1905):

„Zur Kirche als Glaubensanstalt gehören auch Lehren, und ein undogmatisches Christentum ist nach unserer Ansicht kein Christentum."

Darauf, ob diese Wiedergabe der Gröberschen Rede wortgetreu war, kommt es hier nicht an, weil es sich nur um die Feststellung des Sprachgebrauchs handelt.

In der deutschen Geschichte von Lamprecht, Berlin 1892 Band 2 S. 194 steht der Satz:

„Die Kirche des ausgehenden Imperiums war den deutschen Stämmen mehr gewesen als eine bloße Anstalt zur Befriedigung religiöser Bedürfnisse."

Bei Curtius, Griechische Geschichte 3. Auflage Berlin 1868 Band I S. 445 ist zu lesen:

„So entstanden die Weissagungsanstalten oder Orakel. — Sie (die Kunst der Mantik) sollte nicht einzelnen Personen überlassen bleiben; darum wurden Anstalten gegründet an geweihten, durch Götterzeichen beglaubigten Stätten, wo ehrwürdige Genossenschaften den Verkehr mit der Gottheit leiteten."

Lamprecht in seinem bereits erwähnten Geschichtswerk bezeichnet Band I Inhalt XIII die römischen Verteidigungsmaßregeln als

„Anstalten römischer Abwehr an Rhein und Donau im ersten und zweiten Jahrhundert."

Beseler spricht in seinem Systeme des gemeinen deutschen Privatrechts 3. Auflage Berlin 1873 § 220 von Banken, Börsen, Messen und Märkten sowie von Stapelrechten und „ähnlichen Einrichtungen" als von „Anstalten zur Beförderung des Handels". Auch hier hat das Wort Anstalt in der Hauptsache die Bedeutung einer Organisation.

Dasselbe trifft bei dem nachfolgenden Satze zu, der dem Buche von Ockhart, Rheinschiffahrt, Mainz 1818 (S. 369—370) entnommen ist:

„Vorzüglich aber sollte längs dem Rhein — wegen der sogenannten Leinpfadspferde — die Vorsorge getroffen werden, daß mittels gehörig eingerichteter Anstalten in den verschiedenen Uferstaaten dieselben von Station zu Station angetroffen würden, indem zugleich nach dem verschiedenen Wasserstande die Zeit zu bestimmen wäre, binnen welcher jede Distanz von den Halftern (Gespannen) zurückgelegt sein muß usw."

Ein anschauliches Bild von der Allgemeinheit und weiten Begrenzung des Anstaltsbegriffs gibt der Sprachgebrauch des Allgemeinen Landrechts, weil dieses Gesetzbuch sich bekanutlich die Aufgabe stellte, alle Gebiete des öffentlichen und privaten Rechts zu regeln. Es sagt im Anh. § 57 zu § 403 Teil I Tit. 21 unter dem Marginale IV „von Pachtungen der Landgüter":

„Ist jedoch der Pachtkontrakt vor einer Kreditdirektion oder vor andern dergleichen öffentlichen Anstalten — errichtet worden usw.,"

ferner in Teil II Tit. 8 § 407:

„Anstalten, in welchen die Verarbeitung oder Verfeinerung gewisser Naturerzeugnisse im großen getrieben wird, werden Fabriken genannt,"

in Teil II Tit. 12:

„§ 1. Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben."

„§ 2. Dergleichen Anstalten sollen nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staates errichtet werden."

§ 3. Wer eine Privaterziehungs- oder sogenannte Pensionsanstalt errichten will, muß seine Tüchtigkeit zu diesem Geschäfte nachweisen,"

in Teil II Tit. 17 § 10:

„Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei,"

und in Teil II Tit. 19:

„§ 6. Der Staat ist berechtigt und verpflichtet, Anstalten zu treffen, wodurch der Nahrlosigkeit seiner Bürger vorgebeugt und der übertriebenen Verschwendung gesteuert werde,"

„§ 32. Armenhäuser, Hospitäler, Waisen- und Findel-, Werk- und Arbeitshäuser stehen unter dem besonderen Schutze des Staates,"

„§ 33. Werden dergleichen Anstalten von neuem errichtet usw."

Man sieht auch hier, daß die Worte Anstalt und Veranstaltung promiscue gebraucht werden, daß der erstere Ausdruck vorübergehende Maßregeln und dauernde Einrichtungen gleichmäßig umfaßt, und daß nicht nur Maßregeln und Einrichtungen körperlicher, namentlich konstruktiver Art, sondern auch unkörperliche Maßregeln und Einrichtungen organisatorischer Art unter den Anstaltsbegriff fallen. Zu der letzteren Klasse gehört unter anderem die Strom- und Schiffahrtspolizei, welche in Preußen nach § 10 Teil II Tit. 17 des Allgemeinen Landrechts zu beurteilen ist und später noch zum Gegenstande weiterer Erörterung gemacht werden muß.

Ein Ministerialerlaß an die Kleve-Märkische Kriegs- und Domänenkammer vom 31. Mai 1805 sagt über die Ruhrschiffahrtskasse:

„Da die Bestimmung dieser Kasse wie bisher also auch künftig die Instandsetzung und Erhaltung der Schiffbarkeit des Ruhrstroms ist, so muß die Absicht dahin gehen, daß außer den Verwaltungskosten und den kurrenten Unterhaltungskosten der Schleusen und übrigen Wasserbauanlagen zur Erhaltung der Schiffbarkeit der Ruhr auch successive die bessere Instandsetzung derselben daraus planmäßig bestritten werde."

Über denselben Gegenstand sagt der Allerhöchste Abschied an den Provinziallandtag der Rheinprovinz vom 27. Dezember 1845[1]:

„Die Ruhrschiffahrtsabgaben bilden für den Staat keine Finanzquelle, sondern der Ertrag wird teils sogleich wieder auf die Schiffahrtsanlagen verwendet, teils zur Verbesserung der Ruhrschiffahrt gesammelt und aufbewahrt."

---

[1] Verhandl. S. 361.

Die Ausdrücke „Wasserbauanlagen" und „Schiffahrtsanlagen" werden hier unterschiedslos für Schleusen, Buhnen und sonstige Wasserbauten gebraucht. Die Ruhr war und ist noch heute nur unvollständig kanalisiert; auf großen Strecken ist die Fahrtiefe nicht durch Stau-, sondern durch Regulierungswerke hergestellt.

Die preußische Verordnung vom 16. Juni 1838, „die Kommunikationsabgaben betreffend," sagt in § 1:

„Die außer dem Chausseegelde für die Benutzung von Kommunikationsanstalten bestehenden Abgaben, als Wege-, Pflaster-, Brücken-, Damm-, Fährgeld usw. sollen einer Revision unterworfen werden,"

und in § 3 Abs. 3:

„Befindet sich die Kommunikationsanstalt im Zuge einer Chaussee usw."

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 sagt in Art. 62:

„Die Reichsgewalt hat die Gesetzgebung, soweit es zur Ausführung der ihr verfassungsmäßig übertragenen Befugnisse und zum Schutze der ihr überlassenen Anstalten erforderlich ist."

Das Wort Anstalten ist hier im weitesten Sinne, für alle Einrichtungen körperlicher und unkörperlicher Art, gebraucht.

Der im Jahre 1875 dem Preußischen Landtage zugegangene Entwurf einer Wegeordnung erstreckte in § 2 die Wegebaulast

„auf die Anlegung und Unterhaltung aller zur Vollständigkeit der Wegeanlage oder zum Schutz oder zur Sicherheit derselben und ihrer Benutzung nötigen Anstalten und Vorrichtungen[1] namentlich der im Zuge der Wege belegenen Brücken und Fähren über die nicht schiffbaren Teile von Gewässern, der Furten, Durchlässe, Entwässerungsanstalten, Baumpflanzungen, Schutzgeländer, Wegweiser, Warnungstafeln und dergleichen mehr."

Man sieht aus dieser Aufzählung, daß auch der damalige Sprachgebrauch den Anstaltsbegriff in weitem Sinne anwandte und keineswegs auf solche Bauwerke oder Anlagen oder Einrichtungen beschränkte, deren Zweckbestimmung nur durch eine hinzutretende Betriebstätigkeit erreicht werden kann. Unter den besonders genannten Beispielen ist die Klasse der mit einem Betriebe notwendig verbundenen Anstalten nur durch die Fähren vertreten, während alle anderen zur Klasse der betriebslosen gehören.

Auch die Wegeordnung für die Provinz Sachsen vom 11. Juli 1891[2]

---

[1] Dieser Doppelausdruck ist ein Pleonasmus.

[2] Ges.S. S. 316.

spricht in § 6 von „Anstalten und Vorrichtungen zum Schutze der Wegeanlagen und ihrer Benutzung". Dasselbe tut die Wegeordnung für Westpreußen vom 27. September 1905 in § 5. In beiden Gesetzen deckt sich die Aufzählung der in Betracht kommenden Anstalten und Vorrichtungen fast wörtlich mit derjenigen des Gesetzentwurfs vom Jahre 1875.

In dem Erkenntnisse des Oberverwaltungsgerichts vom 16. Dezember 1892, Entscheidungen Bd. 24 S. 194 werden die in Stützmauern und Wasserableitungen bestehenden Schutzbauten zur Sicherung eines Weges gegen Bergrutsch als Anstalten bezeichnet — nicht etwa im Sinne einer positiven Gesetzesvorschrift, die mit diesem Inhalt und Wortlaut für den in Betracht kommenden Landesteil nicht vorhanden war, sondern im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs — und dem Wegebaupflichtigen zur Last gelegt.

In einem anderen Erkenntnisse desselben Gerichtshofes vom 4. Januar 1889, Entscheid. Bd. 17 S. 212 wird ausgeführt, daß ein konfessioneller Friedhof eine Anstalt sei, für deren Benutzung (durch Aufstellung eiserner Gitter und Kreuze) eine Stadtgemeinde Gebühren erheben dürfe.

Das Reichsgerichtserkenntnis vom 1. Februar 1898 (Entscheid. in Zivilsachen Bd. 41, S. 142) bezeichnet ein Parallelwerk im Strome und die Anschüttung von Bodenmassen zwischen diesem Werke und dem Ufer als „Anlagen", und zwar nicht im Sinne einer auszulegenden besonderen Gesetzesvorschrift, sondern nur im Zusammenhange einer Erörterung der Frage, ob der Staat durch diese Strombauten die Fischerei geschädigt und sich ersatzpflichtig gemacht habe.

Ein anderes der neuesten Zeit entlehntes Beispiel für den gesetzgeberischen Sprachgebrauch bietet das preußische Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893, welches in § 4 verordnet:

„Die Gemeinden können für die Benutzung der von ihnen im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen (Anlagen, Anstalten und Einrichtungen) besondere Vergütungen (Gebühren) erheben. —

Ein Zwang zur Erhebung von Chaussee-, Wege-, Pflaster- und Brückengeldern findet nicht statt."

Danach sind Wege und Brücken auch Anstalten oder Veranstaltungen; dasselbe gilt nach der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung von Abwässerkanälen.

Schließlich mag noch ein kurzer Überblick über den Sprachgebrauch der wasserbautechnischen Literatur gegeben werden.

In dem „Grundriß der Vorlesungen über das Praktische bei verschiedenen Gegenständen der Wasserbaukunst" von D. Gilly, Königl. Preußischen Geheimen Oberbaurat, 1801 heißt es (Einleitung):

„Wir haben in unserem Lande zwar Wasserwerke und Wasserbauten von mancherlei Art. Da aber alle die Gewerbe und Beschäftigungen, zu deren Befriedigung dergleichen Anstalten gebraucht werden, besonders Handel und Schiffahrt, bei uns usw.“,

ferner S. 64 § 126:

„Da wo entweder natürliche oder durch die auf einem Strom schon vorhandenen Mühlen und andere Werke entstandenen Wasserfälle die Schiffahrt nicht gestatten, müssen Veranstaltungen getroffen werden, um die Schiffe bei dergleichen Wasserfällen mit Sicherheit hinauf und hinunter zu schaffen.“

In der „Allgemeinen, auf Geschichte und Erfahrung gegründeten, theoretisch-praktischen Wasserbaukunst“ von D. F. Wiebeking 1805 ist Band V S. 24 die Rede von

„großen Anlagen, worunter die Regulierung und die Schiffbarmachung der Flüsse, die Austrocknungen und die Anlegung der Kanäle gehören.“

In demselben Bande S. 61 findet sich der Satz:

„Die Schiffahrtskanäle — werden von allen kraftvollen und das allgemeine Wohl befördernden Regierungen zu den wichtigsten Anstalten gezählt,“

und auf S. 156 die Bemerkung

„daß die zur Schiffbarmachung eines Flusses angewendeten hydrotechnischen Vorkehrungen und Anlagen zugleich die Überschwemmungen von den Flußgegenden abwenden und die Uferlande gegen den Angriff des Stromes sichern.“

Das „Handbuch der Wasserbaukunst“ von G. Hagen 1871, Teil II, sagt S. 370:

„Außerdem ist es aber auch notwendig, daß die Uferdeckung sich den Anlagen zur Stromregulierung anschließt, wovon sie häufig einen wesentlichen Teil ausmacht. —

Die Anlagen, welche in diesem Falle zur Ausführung kommen, nämlich Buhnen oder auch Parallelwerke, sind eigentliche Strombauten,“

ferner Teil III, S. 83:

„Es ist daher von den Erfordernissen der Schiffahrt bereits die Rede gewesen, doch gehören dazu auch andere Anlagen und bauliche Ausführungen, die der eigentlichen Stromregulierung fremd sind usw.“

Es wird sodann unter dem allgemeinen Titel „Schiffahrtsanlagen“ besprochen: „Die Flußschiffahrt, die Warpschiffahrt, die Überwindung starker Gefälle (Schleusen, geneigte Ebenen usw.), sonstige Schiffahrtsanlagen (Signale, Baken, Mastenrichter, Flußhäfen).

In dem Werk von Franzius, „Die Korrektion der Unterweser 1895", Abschnitt II S. 6, 31, 39 und a. a. O. werden alle Wasserbauwerke, wie Buhnen, Uferschutzwerke und Siele, Anlagen genannt.

Der Sprachgebrauch der wasserbautechnischen Wissenschaft verwendet also die Ausdrücke Anstalt und Anlage ganz allgemein für Bauwerke. In älterer Zeit kommen beide Worte nebeneinander vor, später ist nur noch der letztere üblich. Eine Unterscheidung in dem Sinne, daß der eine Ausdruck besonders für Kanalisierungs- und der andere für Regulierungswerke gebraucht würde, ist nicht erkennbar.

§ 3.

Der Anstaltsbegriff im Sinne des Sprachgebrauchs der Gesetze und Verträge über Schiffahrts- und Wasserbauwesen.

Allgemeine Bemerkungen.

Noch wichtiger wie die Feststellung des allgemeinen Sprachgebrauchs ist der Natur der Sache nach die Untersuchung der Frage, in welchem Sinne die Gesetzgebung über Schiffahrts- und Wasserbauangelegenheiten in Deutschland den Begriff der Anstalt angewendet hat. Es wäre an sich denkbar, daß die Sprache dieser Gesetzgebung den Anstaltsbegriff in einem beschränkteren Sinne aufgefaßt hätte, als die Sprache der Literatur und des täglichen Lebens; der Ausdruck Anstalt könnte möglicherweise hier in engerem fachmännischen Sinne gebraucht sein, sodaß er einen Teil derjenigen Erscheinungen nicht umfaßte, welche nach dem sonstigen Sprachgebrauche darunter verstanden werden.

Der Art. 54 ist selbst ein Hauptbestandteil jener Gesetzgebung. Er ist hervorgegangen aus der Initiative der preußischen Regierung und entstanden im Schoße der preußischen Bureaukratie aus den Federn preußischer Staatsdiener. Es liegt daher nahe, in erster Reihe die Terminologie der preußischen Fachgesetze in Betracht zu ziehen. Daneben muß allerdings auch diejenige der Gesetzgebung in den übrigen deutschen Staaten und schließlich der Sprachgebrauch der in Deutschland abgeschlossenen Staatsverträge, vor allem der Zollvereinsverträge, in gleicher Weise berücksichtigt werden.

Diese Verträge bilden auch hinsichtlich der Feststellung des Sprachgebrauchs eine gemeinsame Grundlage und sind insofern von besonderer Bedeutung, als sie die Vorstufen derjenigen Entwicklung bezeichnen, die schließlich in dem Art. 54 und dem Art. 25 des gleichzeitigen letzten Zoll-

vereinsvertrages ihren verfassungsmäßigen[1] Abschluß fand. Sie brachten von Anfang an das verkehrspolitische Programm der preußischen Regierung zum Ausdruck.

In der nachfolgenden Darstellung sollen außer den Gesetzen und Verträgen selbst auch die Rechtsprechung, soweit sie für das Verständnis des Sprachgebrauchs der ersteren von Bedeutung ist, und gesetzgeberische Vorarbeiten Berücksichtigung finden. Die Rechtsentwicklung soll mit Rücksicht auf die Unsicherheit, die sich aus Veränderungen des Sprachgebrauchs in einem größeren Zeitabschnitt ergeben könnte, nur von dem Erscheinen des Preußischen Landrechts an verfolgt werden.

Unter den Gesetzen sind im weiteren Sinne auch Verträge und Verordnungen verstanden.

§ 4.

Die preußische Gesetzgebung.

Das Preußische Landrecht enthält im neunten Titel des ersten und im fünfzehnten Titel des zweiten Teiles eine Reihe von wasserrechtlichen Bestimmungen.

Die erstere Gruppe hat besonders den Schutz der Ufer und die Beeinflussung der Stromrichtung durch Deckwerke, Buhnen und sonstige Wasserbauten zum Gegenstande. In § 229 Teil I Tit. 9 wird der Eigentümer des in der Konkave liegenden, dem Abbruch ausgesetzten Ufergrundstücks ermächtigt

> „an seinem Ufer solche Veranstaltungen zu treffen, wodurch die fernere Verbreiterung des gegenüberliegenden Ufers verhindert wird."

Sodann heißt es in § 230:

> „Buhnen hingegen und andere Anlagen, wodurch der einmal vorhandene Anwuchs der Gefahr, wieder weggespült zu werden, ausgesetzt wird, darf ohne Erlaubnis des Staates niemand anlegen."

Durch das Wort „hingegen" soll nicht etwa die Eigenschaft der Buhne als Veranstaltung im Sinne des § 229 verneint, sondern nur der Gegensatz der in § 230 grundsätzlich untersagten aggressiven Wasserbauten zu den im vorhergehenden Paragraphen gestatteten defensiven betont werden.

In § 240 wird bestimmt:

---

[1] Die Bestimmungen des letzten Zollvereinsvertrages sind bekanntlich durch Art. 40 der Reichsverfassung vom 16. April 1871 Bestandteile des geltenden Verfassungsrechts geworden.

„Wenn das dem Ausreißen des Stromes ausgesetzte Ufer nicht anders als durch solche Anlagen, welche zugleich das Anspülen befördern, hinlänglich befestigt werden kann, so ist der Uferbesitzer auch zu diesen berechtigt"

und in § 241:

„Es dürfen aber dergleichen Anlagen, in öffentlichen Flüssen, bei entstehendem Widerspruch nicht anders als unter der ausdrücklichen Genehmigung des Staates — veranstaltet werden."

Sodann heißt es in § 263:

„Soll ein Flußbett — durch Verkrippungen (Buhnenbauten) oder andere dergleichen Anstalten verengt werden, so haben die angrenzenden Uferbesitzer das nächste Recht, sich den solchergestalt gewonnenen Grund und Boden durch Besitznehmung zuzueignen."

Hier ist überall von Strombauten und Strombauzwecken die Rede, die vom Gesetzgeber teils als „Veranstaltungen" und „Anstalten", teils als „Anlagen" bezeichnet werden. Sowohl die eine wie die andere Bezeichnung wird ausdrücklich auf Buhnen angewendet. Beide Ausdrücke werden, ähnlich wie im Art. 54 der Reichsverfassung und auch sonst in sehr häufigen Fällen, promiscue gebraucht.

Im fünfzehnten Titel des zweiten Teiles verordnet § 79:

„Gegen die dem Staate zukommende Nutzung der schiffbaren Ströme ist derselbe verpflichtet, für die zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schiffahrt nötigen Anstalten zu sorgen."

Diese Verpflichtung umfaßt jegliche Art der Fürsorge, sie erstreckt sich auf die Anwendung aller Mittel, die zur Förderung der Schiffahrtsinteressen geeignet sind. Der Anstaltsbegriff erscheint hier in seiner ursprünglichen, weiten und allgemeinen Bedeutung. Er erstreckt sich sowohl auf die Maßregeln für den Ausbau, die Unterhaltung und Bezeichnung des Fahrwassers und seine Freihaltung von Hindernissen als auch auf die Strom- und Schiffahrtspolizei und sonstige Verwaltungsmaßregeln im Interesse des Verkehrs auf den Wasserstraßen.

Die Vorschrift in § 79 a. a. O. wird angewendet und ausgelegt in einem Erkenntnisse des Kompetenzgerichtshofes zu Berlin vom 11. Dezember 1858 (abgedruckt im Justizministerialblatt 1864 S. 90), in welchem die Verpflichtung des Staates durch den aus einem Konfliktsbeschluß der Regierung in Posen übernommenen Satz

„der Staat hat durch seine Beamten nur darüber zu wachen, daß aus dem Fahrwasser die Hindernisse weggeräumt und, wo dies möglich ist, die erkennbaren Warnungszeichen an passenden Stellen angebracht werden"

für den vorliegenden Fall begrenzt und diese Überwachung als „Anstalt" anerkannt wird.

Daß der Bau von Buhnen zu den schiffahrtsförderlichen Anstalten im Sinne des § 79 II. 15 A. L. R. gehört, hat das Oberverwaltungsgericht in einem Urteil vom 26. September 1888, Entscheid. Band 17 S. 291 ausgesprochen. Derselbe Gerichtshof hat in dem Urteil vom 28. Oktober 1896, Entscheid. Band 30 S. 213 den Leinpfad als eine „Anstalt" zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schiffahrt bezeichnet.

Zu den auf Schiffahrtsangelegenheiten bezüglichen preußischen Gesetzen gehörte auch das am 26. Mai 1818 (Ges. S. S. 65) erlassene „über den Zoll und die Verbrauchssteuern von ausländischen Waren und über den Verkehr zwischen den Provinzen des Staates". In § 20 dieses Gesetzes werden aufrecht erhalten:

„alle Erhebungen und Leistungen, welche zur Unterhaltung der Stromschiffahrt und Flößerei, der Kanäle, Schleusen, Brücken, Fähren, Kunststraßen, Wege, Häfen, Leuchttürme, Seezeichen, Krane, Wagen, Niederlagen und anderer Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind."

Hier wird also die „Stromschiffahrt" als „Anstalt" bezeichnet. Die Aufzählung der Anstalten, welche als zulässige Substrate der Abgabenerhebung anerkannt werden, ist nicht erschöpfend. Aber sie läßt mit Sicherheit erkennen, daß der Betrieb nicht als wesentlicher Bestandteil des Anstaltsbegriffs angesehen wurde; sonst hätten nicht Brücken und Fähren, Wege und Krane, Seezeichen und Schleusen nebeneinander als unter jenen Begriff fallend aufgeführt werden können.

In den 30er und 40er Jahren des vorigen Jahrhunderts waren sodann in Preußen gesetzgeberische Vorarbeiten im Gange, welche die einheitliche Regelung des Wasserbau-, Strompolizei- und Deichwesens für das Geltungsgebiet des Allgemeinen Landrechts, also für den weitaus größten Teil des Staatsgebietes, bezweckten. Sie zogen sich Jahre lang hin und wurden mit der außerordentlichen Gründlichkeit betrieben, welche für die Aufstellung von Gesetzentwürfen in der vormärzlichen Zeit bezeichnend ist. Aus den Akten geht hervor, daß der damalige Prinz von Preußen, der spätere Kaiser Wilhelm der Große, an der Beratung dieser Entwürfe persönlich teilgenommen hat. Zu einem praktischen Ergebnis kam man schließlich nur bezüglich des Deichwesens, das durch Gesetz vom 28. Januar 1848 — und zwar in Erweiterung des ursprünglichen Planes für den ganzen Umfang des preußischen Staates — geregelt wurde. Von den übrigen damals bearbeiteten Gebieten des Wasserrechts ist nur ein verhältnismäßig kleiner Teil in sehr viel späterer Zeit, nämlich durch das noch zu erwähnende

Gesetz vom 20. August 1883, betreffend die Befugnisse der Strombauverwaltung, neu geordnet und kodifiziert worden.

Der Natur der Sache nach ist in jenen gesetzgeberischen Vorarbeiten sehr häufig von Strombauten, Buhnen, Uferdeckungen und sonstigen, zum Uferschutz oder zur Fahrwasserverbesserung bestimmten Bauwerken die Rede. Infolgedessen geben die damals vielfach aufgestellten Entwürfe mit den zugehörigen Motiven, die Protokolle über ihre Beratung, die von den Provinzialständen eingeforderten Gutachten und die sonst in den Akten vorhandenen kritischen Äußerungen ein besonders gutes Bild von dem Sprachgebrauch der an der Gesetzgebung beteiligten Kreise hinsichtlich derjenigen technischen Hilfsmittel, welche zur Erhaltung und Verbesserung der Schiffbarkeit natürlicher Wasserstraßen in Betracht kommen.

Es ist daher zweckmäßig und notwendig, die Terminologie der damaligen Vorarbeiten — insoweit es sich um die Anwendung des Anstalts- und Anlagebegriffs handelt — hier näher darzulegen.

Zunächst ist jedoch der Entwurf einer Strom- und Uferordnung für die Weichsel und Nogat, den der Oberpräsident von Schön in Königsberg am 26. Oktober 1840 dem Finanzminister Grafen von Alvensleben einreichte, kurz zu erwähnen. Es wurde ihm zwar, da eine provinzielle Regelung grundsätzlich nicht in Betracht kam, keine weitere Folge gegeben, er diente aber als Material für die Bearbeitung der allgemeinen Entwürfe und ist jedenfalls, worauf es hier zunächst nur ankommt, eine Erkenntnisquelle für den legislativen Sprachgebrauch.

In diesem Entwurf heißt es:

„§ 1. Der Staat sorgt für die zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schiffahrt erforderlichen Anstalten.

§ 2. Welche Anstalten, Strom- und Uferbauten[1], zur Erreichung dieses Zweckes, sowie zur Regulierung des Stromlaufes notwendig werden, bleibt lediglich der Beurteilung der Staatsverwaltung überlassen.

§ 3. Hat der Staat bei Ausübung dieses Hoheitsrechtes Entschädigungen zu gewähren, so darf durch deren Ermittelung oder Feststellung die Ausführung der für notwendig erachteten Anstalten oder Bauten niemals aufgehalten werden.

§ 4. Der Staat gewährt unter allen Umständen nur dann eine Entschädigung, wenn nachgewiesen werden kann, daß der entstandene Nachteil

[1] Eine pleonastische Zusammenstellung, wie aus dem folgenden Text klar hervorgeht.

als eine unmittelbare Folge der getroffenen Anstalten oder Bauten zu betrachten ist.

§ 5. Niemand darf ohne Genehmigung des Staates Strom- oder Uferbauten oder irgend eine Anlage ausführen, welche auf den Lauf des Stromes von Einfluß sein kann.

§ 11. Die Uferbesitzer sind verpflichtet, auf Verlangen des Staates, ordinäre Befestigungen der Ufer auf eigene Kosten auszuführen. Werden jedoch künstliche Anlagen[1], wie z. B. Deckwerke und Buhnen, erforderlich, so bleibt es lediglich dem Ermessen der Staatsverwaltung überlassen, ob die Herstellung derselben aus Staatsmitteln erfolgen soll."

Die Terminologie bewegt sich hier vollkommen im Rahmen der Traditionen des Allgemeinen Landrechts. Strom- und Uferbauten werden ausdrücklich als „Anstalten" bezeichnet; der Begriff der Anstalt wird mit demjenigen der Anlage synonym oder jedenfalls promiscue gebraucht, ganz ähnlich wie im § 54 der Reichsverfassung.

Schon vor diesem westpreußisch-provinziellen Gesetzesvorschlag war 1838 im Finanzministerium ein allgemeiner Gesetzentwurf „über Strom- und Uferpolizei der öffentlichen Flüsse und das Deichwesen" aufgestellt worden. Er wurde im Jahre 1839 umgearbeitet und in zwei gesonderte Entwürfe zerlegt, von welchen der eine nur auf Strom- und Uferpolizei und der andere nur auf Deichwesen sich bezog.

Der erstere enthielt in § 7 der ursprünglichen Fassung die Bestimmung:

„Dem Staate liegt es ob, die zur Erhaltung, Sicherung und Verbesserung der Schiffahrt erforderlichen Anstalten und Vorkehrungen zu treffen."

und in § 11 die weitere Vorschrift:

„Es gehört zu den Obliegenheiten und Vorbehalten des Staates, durch bauliche Anlagen an und in öffentlichen Flüssen dem Strome oder der Strombahn die den Zwecken der Schiffahrt entsprechende Richtung zu geben und zu erhalten."

In einer etwas späteren Bearbeitung heißt es dann:

„Die zur Erhaltung, Sicherung und Verbesserung der Schiffahrt erforderlichen Veranstaltungen und Vorkehrungen trifft der Staat."

Auf Grund der Beratung im Staatsministerium wurde schließlich der folgende Wortlaut gewählt:

---

[1] Auch dieser Ausdruck ist pleonastisch: Anlagen sind der Natur der Sache nach künstlich.

„Wenn der Staat zur Sicherung der Schiffahrt, namentlich durch Bezeichnung und Wegschaffung der in der Fahrbahn des Flusses sich findenden Hindernisse, Vorkehrungen zu treffen und zur Verbesserung der Fahrbahn durch Regulierung derselben bauliche Anlagen an oder im Flusse auszuführen für notwendig erachtet, trägt er die dadurch entstehenden Kosten."

Hier sind die Ausdrücke Veranstaltung, Vorkehrung und Anlage als gleichbedeutend behandelt und auf jegliche Art von Strombauwerken angewendet.

In § 12 des ursprünglichen — § 13 des vom Staatsministerium umgearbeiteten — Entwurfs heißt es von diesen Strombauwerken:

„Sind durch die Anlagen des Staates Verlandungen entstanden usw."

Nach § 29 des Entwurfs in der Fassung des Staatsministeriums ist „zu baulichen Anlagen in öffentlichen Flüssen oder an deren Ufern, als: zu Wasserleitungen, Stromregulierungs- oder Uferdeckungswerken — die Erlaubnis der Landespolizeibehörde erforderlich."

In den Motiven zu dem ersten 1838 aufgestellten Entwurf heißt es: „Endlich bleibt zu erwähnen, daß in bezug auf die etwas undeutliche Fassung der §§ 263, 264 Teil I Tit. 9 des Allgemeinen Landrechts eine Bestimmung wünschenswert erscheint und im Laufe der Verwaltung als Bedürfnis sich ergeben hat, welche das Recht des Staates zur einstweiligen Benutzung der durch seine künstlichen Anstalten erzeugten Verlandungen besser sichert."

Bei diesen Anstalten handelt es sich wesentlich um Buhnen.

Das Protokoll vom Januar 1839 über die Beratung dieses ersten Entwurfs im Finanzministerium, zu welchem damals die Wasserbauverwaltung gehörte, enthält die Bemerkung:

„Nach diesem Paragraph[1] ist noch eine Bestimmung erforderlich, wonach der Uferbesitzer es ohne Anspruch auf Entschädigung sich gefallen lassen muß, daß neu entstandene Alluvionen und Inseln, zu deren Benutzung und Bepflanzung noch keine Genehmigung erteilt oder Anweisung ergangen ist, durch künstliche Anstalten seitens des Staates wieder weggeschafft werden, wenn dies im öffentlichen Interesse vorteilhaft erscheint."

Die Motive zu dem durch das Staatsministerium umgearbeiteten Gesetzentwurfe vom Jahre 1841 handeln unter I von der Disposition des Stoffes und unterscheiden dabei drei Abschnitte:

---

[1] Dessen Text hier nicht zum Verständnis notwendig ist.

a) „von den Rechten und Pflichten des Staates,
b) von den Rechten des Publikums und
c) von den Rechten und Verbindlichkeiten der Uferbesitzer."

Mit Bezug auf die hierdurch bezeichnete Stoffeinteilung heißt es: „Diese Anordnung scheint der Natur des Gegenstandes entsprechend. Nur in Beziehung auf die Vorschriften wegen Anlegung und Unterhaltung der Anstalten im Interesse der Schiffahrt und der Strombahn ist es angemessen erschienen, sie nicht gesondert, sondern ad a und c aufzustellen."

An anderen Stellen heißt es:

„Der Staat trifft die Veranstaltungen zur Sicherstellung und Verbesserung der Schiffahrt nicht zu seinem besonderen Vorteile, sondern zugunsten zunächst derjenigen Gewerbetreibenden, welche bei dem Gebrauche der Schiffahrtsstraße beteiligt sind, demnächst allerdings mittelbar für einen weiteren Kreis von Teilnehmern." —

„Überdies ist der Staat als Eigentümer des Flusses — wenn er innerhalb der Uferlinien Veränderungen des Stromstriches herbeizuführen für nötig erachten sollte — dabei vollkommen in seinem Rechte, und er kann den Grundsatz: qui suo jure utitur, nemini facit injuriam: um so mehr für sich in Anspruch nehmen, als der Uferbesitz seiner ganzen Natur nach nur mit der Eigentümlichkeit zu denken ist, daß er den nachteiligen und unvorteilhaften Einwirkungen der Stromrichtung unterliegt und daß diese Zufälle durch Anstalten, um die Urbestimmung des öffentlichen Stromes, die Schiffbarkeit, zu sichern, reguliert werden.

Wenn hiernach von der einen Seite das Recht des Staates, die zur Erhaltung und Verbesserung der Schiffahrt notwendigen Anlagen, ohne unbegründete Entschädigungsverpflichtungen einzugehen, näher hat gewahrt werden müssen[1], so scheint es von der anderen Seite ebenso notwendig, daß diese nur im Interesse der Gemeinschaft liegenden Anlagen und sonstige auf Erhaltung, Sicherheit und Bequemlichkeit der Schiffahrt abzweckende Vorkehrungen auch vom Staate allein unterhalten, und daß die Uferbesitzer deshalb außer Anspruch gelassen werden usw." —

„Die Uferdeckung bewirkt nur Erhaltung der Sache in ihrem, dem öffentlichen und dem Interesse Dritter unnachteiligen Zustande; und die zu dieser Deckung erforderlichen Anstalten und Vorkehrungen stehen in unmittelbarer und unzertrennlicher Verbindung mit der Eigentümlichkeit der in Rede stehenden Art des Besitzes."

Der zweite Gesetzentwurf über das Deichwesen bestimmt in § 9: „Diese Vereinigung (Bildung eines Deichverbandes) findet statt, wenn

[1] Anakoluthe auch im Texte des Originals.

a) die Grundbesitzer einer noch unverwallten Niederung zur Anlage und künftigen Erhaltung von Deichen und Meliorationswerken verpflichtet,

b) wenn Verwallungs- oder Meliorationsanlagen schon bestehender Deichverbände erweitert werden sollen.

Sodann heißt es in § 13:

„Insbesondere soll die Deichpflicht auf alle einzelnen durch die Deiche und Meliorationsanstalten geschützten — Grundstücke — gleichmäßig — verteilt werden."

Das schließlich erlassene Deichgesetz vom 28. Januar 1848 hat diese Terminologie im wesentlichen beibehalten. Die Ausdrücke „Anstalt" und „Anlage" sind völlig synonym gebraucht.

Im Jahre 1851 wurde im preußischen Finanzministerium ein Entwurf zu einem „Gesetz betreffend die Regulierung der Tarife zur Erhebung von Kommunikationsabgaben" aufgestellt und im Staatsministerium beraten.

Der § 1 dieses Entwurfs bestimmte:

„Tarife zur Erhebung von Abgaben für die Benutzung von Land- und Wasserstraßen, Schleusen, Brücken, Fähren, Häfen, Bohlwerken, Kranen, Wagen, Niederlagen und anderen zur Erleichterung des Verkehrs dienenden Anstalten können unter Festhaltung des Grundsatzes, daß der Ertrag der Abgabe die Kosten nicht übersteigen darf, welche auf die Unterhaltung und Wiederherstellung derjenigen Anlage zu verwenden sind, für deren Benutzung die Abgabe erhoben wird, von der Staatsregierung — erlassen werden."

Hier sind alle Wasserstraßen ohne Unterscheidung von natürlichen und künstlichen als Anstalten bezeichnet; freilich nur insoweit sie eine Verbesserung durch staatliche oder sonstige Mittel erfahren haben, denn nur nach diesem Gesichtspunkte können sie dem in jener Bestimmung ausgesprochenen Gebührenprinzip unterworfen werden. Daß auch die schleusenlosen Wasserstraßen gemeint sind, ergibt sich aus der besonderen Erwähnung der Schleusen nach den Wasserstraßen. Die Begründung des Gesetzentwurfs bedient sich desselben Sprachgebrauchs.

Bemerkenswert ist ferner die an den Art. 54 Abs. 4 der heutigen Reichsverfassung erinnernde synonyme Verwendung der Ausdrücke „Anstalt" und „Anlage".

Im Jahre 1877 wurde ein neuer Anlauf zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wasserrechts genommen. Es wurden gleichzeitig Vorarbeiten zu einem „Gesetze, betreffend die Befugnisse der Strombauverwaltung gegenüber den Uferbesitzern an öffentlichen Flüssen", und zu einem „Gesetze, be-

treffend die Benutzung, Veränderung und Unterhaltung der Gewässer," begonnen. Die ersteren führten nach einigen Jahren zum Erlasse des Gesetzes vom 20. August 1883, in welchem es heißt:

„§ 3. Auf Anordnung der Strombauverwaltung haben die Uferbesitzer gegen Entschädigung zu den im öffentlichen Interesse anzulegenden Deckwerken, Buhnen, Coupierungen oder anderen Stromregulierungen den erforderlichen Grund und Boden — einzuräumen."

Nach § 5 des Gesetzes gehören Anlandungen,

„welche infolge von Anlagen der in § 3 gedachten Art entstehen, demjenigen, an dessen Ufer sich dieselben angesetzt haben."

Hier ist also das Wort „Anlage" auf solche Bauwerke angewendet, welche zur Verbesserung der Fahrrinne und zum Schutze der Ufer an freifließenden — nicht kanalisierten — Strömen ausgeführt werden.

Der erste Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Benutzung, Veränderung und Unterhaltung der Gewässer, gebraucht, insbesondere in den §§ 12, 23, 25, 26, 63, 64, 106, den Ausdruck „Anlage" ganz allgemein für jedes Wasserbauwerk in oder an natürlichen Gewässern, und auch für Schiffahrtskanäle.

Zu einem positiven Ergebnis kam man damals nur auf einem besonderen Gebiete, nämlich auf dem der Wassergenossenschaften, welches durch das Gesetz vom 1. April 1879 geregelt wurde. Dies Gesetz bezeichnet in § 1 die „Herstellung und Verbesserung von Wasserstraßen (Flößereien) und anderen Schiffahrtsanlagen" als eine Aufgabe der Wassergenossenschaften. Der Ausdruck Schiffahrtsanlage bezeichnet hier also die ganze Wasserstraße, und zwar nicht nur die „hergestellte", sondern auch die „verbesserte" [1].

Die gesetzgeberischen Vorarbeiten wurden später wieder aufgenommen und auf eine allgemeine Regelung des Wasserrechts ausgedehnt. Sie kamen dann zu einem vorläufigen Abschluß in dem 1894 veröffentlichten „Entwurf eines preußischen Wassergesetzes". Auch dieser Entwurf bedient sich überall des Wortes „Anlage" für jede Art von Wasserbauten an öffentlichen und privaten Gewässern. Er spricht von „Anlagen zur Beschaffung der Vorflut" in § 23, von Stauanlagen" in § 44, von „allen Anlagen an Strömen und Schiffahrtskanälen" in § 52 Nr. 1, von „Anlagen zur Veränderung der Hochwasserflüsse" in Nr. 3 a. a. O. usw.

[1] Ges.S. S. 297. Auf Grund dieser Bestimmung ist von der „Meliorationsgenossenschaft der Pinnau-Niederung" in den 80er Jahren der Pinnaufluß zwischen Ütersen und Pinneberg in Schleswig-Holstein in Berücksichtigung konkurrierender Schiffahrtsinteressen durch Regulierung als Wasserstraße ausgebaut worden.



Denselben Sprachgebrauch hat schließlich das Gesetz, betreffend Maßnahmen zur Verhütung von Hochwassergefahren in der Provinz Schlesien vom 3. Juli 1900[1]. Es sagt z. B. in § 16:

„Soweit bei dem Ausbau an bereits vorhandenen Anlagen (Deichen, Schleusen, Wehren, Brücken u. dgl.) Änderungen eingeführt werden usw."

Die hier gegebene Übersicht über die Terminologie der autonomen preußischen Gesetzgebung — die im Wege der Gesetzgebung zustande gekommenen Staatsverträge sollen später noch besonders behandelt werden — enthält nur eine Auswahl aus den vorhandenen Gesetzen, Gesetzentwürfen und sonstigen Gesetzgebungsmaterialien. Die vollständige Wiedergabe aller Textstellen, welche mit dem Anstalts- und Anlagebegriff im Sinne des Wasserbau- und Schiffahrtswesens sich beschäftigen, würde zuviel Raum beanspruchen und den Umfang dieser Arbeit noch mehr anschwellen.

Die Auswahl der Zitate dürfte aber doch genügen, um einige für den weiteren Verlauf der Untersuchung wichtige Tatsachen außer Zweifel zu stellen.

Die Ausdrücke „Anstalten" und „Anlagen" sind promiscue und synonym zur Bezeichnung von Wasserbauten verwendet worden. In älterer Zeit wurde das Wort „Anstalt" bevorzugt oder doch ebenso häufig gebraucht wie „Anlage". Später — etwa von der Mitte des vorigen Jahrhunderts ab — ist der letztere Ausdruck üblich geworden.

Jede von diesen Bezeichnungen wird für alle Arten von Wasserbauten angewendet. Es ist insbesondere kein Unterschied in der Terminologie nachweisbar zwischen Stauwerken und Regulierungsbauten, etwa in dem Sinne, daß die ersteren Anlagen und die letzteren Anstalten genannt würden oder umgekehrt. Die vielfach ausgesprochene Meinung, man könne wohl Schleusen und Wehre als Anstalten bezeichnen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und sonstige Strombauten, findet also in dem Sprachgebrauch der preußischen Gesetzgebung keine Stütze. Beide Gruppen von Wasserbauwerken werden von dieser Gesetzgebung entweder unter den Anstalts- oder unter den Anlagebegriff — in den letzten Jahrzehnten regelmäßig unter dem letzteren — subsumiert.

§ 5.

Die nichtpreußische deutsche Gesetzgebung.

Neben der preußischen Gesetzgebung, deren besondere Bedeutung für die Auslegungsfrage darin beruht, daß ihr Sprachgebrauch den Verfassern des Art. 54 und der maßgebenden Verträge in der Gewohnheit lag, kommen

[1] Ges.S. S. 171.

aber auch die auf Wasserbau- und Schiffahrtsangelegenheiten bezüglichen Gesetze der anderen Staaten des jetzigen Reichsgebiets in Betracht. Die österreichische, schweizerische und luxemburgische Gesetzgebung ist hier nicht mit herangezogen worden, weil der Sprachgebrauch in diesen Bestandteilen des deutschen Sprachgebiets manche Eigentümlichkeiten aufweist, welche die Vergleichbarkeit zum Zwecke einer grammatischen Interpretation in Frage stellen könnten.

Nach Nr. 1 des für Schleswig-Holstein-Lauenburg erlassenen königlichen Patentes über das Deichwesen vom 29. Januar 1800 erstreckt sich die Aufsicht der Deichinspektoren

„auch auf die Uferbefestigungen, Bollwerke, Schleusen, Wasserlösungen[1], auf die Vorländereien, auf die Verhütung ihres Abbruchs und die Beförderung ihres Anwachses und die sonstigen mit den Deichen und ihrer Sicherheit in Verbindung stehenden Anstalten und Werke".

Die beiden letzteren Ausdrücke erscheinen hier in synonymer Anwendung, sie bezeichnen sowohl Maßregeln als auch körperliche Anlagen, und zwar letztere ohne Rücksicht darauf, ob sie einen Betrieb erfordern oder nicht.

Auf Grund einer herzoglich nassauischen Verordnung vom 25. August 1812, welche in § 1 besagt:

„Unsere Verwaltungsbehörden sollen in allen Fällen, wo sie um öffentlicher Anstalten willen das Privateigentum oder Privatgerechtsame in Anspruch zu nehmen veranlaßt sind, den Wert des Schadens ausmitteln."

sind früher alle Schleusen, Strom- und Uferbauten am Rhein, am Main und an der Lahn auf nassauischem Gebiete ausgeführt worden. Durch eine preußische Kabinettsordre vom 9. April 1844 wurde diese Verordnung auch für den ehemals reichsstädtischen Teil[2] des Kreises Wetzlar eingeführt, als mit dem Ausbau der Lahn für die Schiffahrt innerhalb des Kreises Wetzlar vorgegangen wurde und eine gesetzliche Handhabe für Enteignungszwecke geschaffen werden sollte.

Man verstand also in Nassau unter „Anstalten" sowohl Schleusen als auch Buhnen und Deckwerke.

Die kurhessische Verordnung, „den Wasserbau betreffend", vom 31. Dezember 1824 bestimmt in § 2:

„Der Gemeinde sollen die weiter zur Erhaltung der Ufer und des allgemeinen Wasserabflusses gereichenden Arbeiten und Anlagen obliegen, namentlich:

---

[1] Provinzieller Ausdruck für Vorfluteinrichtungen.

[2] In dem übrigen Teil des Wetzlarer Kreises galt die Verordnung von 1812 ohnehin, weil er bis 1815 nassauisch gewesen war.

1. alle Wasserbauten zum Schutze des Ortes sowie der öffentlichen Plätze und Wege oder sonst zum Besten der Gesamtheit;
2. die Reinigung des Flußbettes von den darin liegenden nachteiligen Gegenständen sowie die Wegnahme der durch Fluten veranlaßten Kiesbänke und Anflüsse;
3. die Abstechung und Abrundung vorspringender schädlicher Spitzen an den Ufern;
4. die zur Regelung des Wasserlaufes erforderlichen Durchstiche und Vorbauten an Bächen sowie an nicht schiff- oder flößbaren Flüssen;
5. der Bau solcher Uferdämme und anderer Schutzwerke, bei welchen die nächsten unmittelbaren oder mittelbaren Anlieger nicht ausschließlich beteiligt sind.

Gereichen diese Anlagen auch anderen Gemeinden zu offenbarem Nutzen, so haben solche daran verhältnismäßig teilzunehmen."

Hier ist das Wort „Anlage", wie die Vergleichung der Eingangs- und Schlußworte ergibt, im weitesten Sinne gebraucht. Es bedeutet, ebenso wie in anderen Gesetzestexten, der Ausdruck Anstalt sowohl die Maßregeln als auch deren konstruktives Ergebnis.

Die hannoversche Verordnung, „das Wasserbauwesen betreffend", vom 1. September 1852[1] bestimmt in § 56:

„Die Landdrostei hat in folgenden Fällen das Gutachten der Generaldirektion des Wasserbaues einzuholen usw.

6. wenn sie Strom- oder Uferanlagen genehmigen oder verfügen will, welche einzeln oder im Zusammenhange eine Veränderung der Strombahn eines schiffbaren Flusses zur Folge haben könnten."

Der wichtigste Anwendungsfall für diese Bestimmung ist die Ausführung von Leitwerken, Buhnen und sonstigen Uferworbauten.

Das bayrische Gesetz über die Benutzung des Wassers vom 28. Mai 1852[2] spricht in der ersten Abteilung „Öffentliche Gewässer" von „Dämmen oder ähnlichen Anlagen, welche auf den Lauf des Wassers oder die Höhe des Wasserstandes Einfluß haben können." (Art. 10 und 11.)

In Art. 22 ist von der „Pflicht zur Befestigung des Ufers und zur Herstellung und Erhaltung der gegen den Andrang des Wassers erforderlichen Anlagen" die Rede, und in Art. 25 wird verordnet:

„Wenn sich Verlandungen infolge künstlicher Anlagen, welche zur Regulierung des Flusses oder zum Zwecke des Uferschutzes unternommen

[1] Ges.S. I, 257.
[2] Ges.Bl. S. 490, 1851/52.

werden, im Bereiche dieser Anlagen bilden, so werden dieselben Eigentum der Unternehmer."

Der Ausdruck „Anlagen" bezeichnet hier hauptsächlich Buhnen.

Bemerkenswerte Beispiele für den synonymen Gebrauch der Worte „Anstalt" und „Anlage" bietet die hannoversche Deich- und Sielordnung für Ostfriesland vom 12. Juni 1853[1].

Sie sagt unter II „Sielordnung", Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen in § 70:

„Die Sielordnung betrifft die Anstalten zur Entwässerung beziehungsweise Bewässerung der den Sielachten angehörigen Grundstücke, namentlich — die Außen- und Binnensieltiefe[2] — die Wehr- und Kajedeiche und die Stauwerke, Schleusen, Verlaate usw.

Diese Anlagen werden unter der Benennung Sielanstalten begriffen."

Ferner in § 74:

„Wenn die Entwässerungsanstalten einer Sielacht, ihren Zweck nicht erfüllen, so soll zu ihrer Erweiterung oder zu den etwa nötigen neuen Anlagen geschritten werden."

Sodann heißt es in Abschnitt 4 „Benutzung der Sielanstalten", § 111, 112:

„In die Siele und Wasserzüge dürfen Gegenstände, welche dieselben verunreinigen oder den Wasserabfluß beschränken (z. B. Ballast) nicht gebracht, auch Schiffe, Flöße — nur so gelagert oder gestellt werden, daß sie dem Wasserabfluß nicht hinderlich sind.

Anlagen an und in den Sieltiefen und Wasserzügen, als Uferdeckwerke und Vorsetzungen, Schiffsstapel oder Hellinge, Ladeplätze usw. dürfen den Wasserlauf nicht nachteilig beengen usw."

In § 122 wird bestimmt:

„Die in den §§ 82 und 84 der Sielordnung bezeichneten Anlagen sind als Entwässerungsanstalten, die im § 83 aufgeführten als Bewässerungsanstalten im Sinne des Gesetzes vom 22. August 1847 anzusehen usw.".

Unter III „Gemeinsame Bestimmungen" wird in Abschnitt 6 mit der Überschrift „Enteignung zu Deich- und Sielanlagen" durch § 175 vorgeschrieben:

„Die Abtretung, Belastung oder vorübergehende Benutzung von Grund-

---

[1] Ges.S. S. 49, 1853.

[2] „Sieltiefe" sind die der Vorflut und zugleich der Schiffahrt dienenden Wasserläufe, welche die bedeichten Gebiete durchschneiden und sie mit der Ems oder dem Meere verbinden.

eigentum zur Anlegung, Unterhaltung oder Sicherung von Sielanstalten soll in dem Maße stattfinden, wie durch das Gesetz vom 16. September 1846 für die im § 1 desselben gedachten Anlagen von Schiffahrtskanälen usw. angeordnet ist."

Zu den Sielanstalten oder Sielanlagen im Sinne dieser Bestimmungen gehören also auch die Wasserläufe, welche aus den eingedeichten Niederungen nach der See, der Ems und der Jade führen. Sie dienen ebenso wie die Flüsse dem Doppelzwecke der Vorflut und des Schiffsverkehrs; zuweilen ist der letztere Zweck, wie aus dem hier nicht abgedruckten § 79 hervorgeht, der überwiegende. Nach § 117 hat die Landdrostei die nötigen Anordnungen über die Schiffahrt auf den „Sieltiefen und Wasserzügen" zu treffen. Die Sieltiefen werden der Regel nach und die binnendeichs belegenen Wasserzüge wenigstens teilweise den natürlichen Wasserstraßen hinzuzurechnen sein[1].

Jedenfalls werden hier die Ausdrücke „Anstalt" und „Anlage" unterschiedslos gebraucht nicht nur für einzelne Bauwerke oder Einrichtungen wie Schleusen, Uferdeckwerke, Schiffsstapel und Ladeplätze (§§ 70, 112) an Wasserstraßen, sondern auch für die letzteren selbst. Dieser Sprachgebrauch würde demjenigen des Art. 54 entsprechen, wenn die Annahme richtig ist, daß dort der Doppelausdruck „Anstalten und Anlagen" im zweiten Satze des vierten Absatzes einen Pleonasmus darstellt und daß unter Anstalten oder Anlagen auch die künstlichen Wasserstraßen inbegriffen sind.

Das großherzoglich hessische Gesetz, die Entwässerung von Grundstücken betreffend, vom 2. Januar 1858[2] spricht mehrfach von „Entwässerungsanlagen", ebenso eine nassauische Verordnung vom 27. Juli 1858[3] von „Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen". Ein landgräflich hessisches Gesetz, die Entwässerung von Grundstücken betreffend, vom 15. Juli 1862[4] schließt sich im Sprachgebrauch, soweit der Anlagebegriff in Betracht kommt, dem großherzoglich hessischen vom 2. Januar 1858 durchaus an.

Die provisorische Verfügung für die Geestdistrikte des Herzogtums Schleswig, betreffend die Ableitung und Benutzung des Wassers behufs Verbesserung der Ländereien vom 6. September 1863[5] bezeichnet in § 19 Brücken und Siele als „Anlagen".

[1] Wie weit die ostfriesischen Binnenwasserstraßen natürlichen oder künstlichen Ursprungs sind, läßt sich schwer feststellen, weil auch die natürlichen Wasserläufe im Interesse der Vorflut und Schiffahrt durch eine vielhundertjährige Kulturarbeit stark verändert sind.

[2] Regierungsblatt S. 33.

[3] Verordnungsblatt S. 100.

[4] Archiv S. 889.

[5] Chronologische Sammlung S. 232.

In der hannoverschen Deich- und Abwässerungsordnung für die Grafschaften Hoya und Diepholz vom 22. Januar 1864[1] ist an mehreren Stellen von „Abwässerungsanstalten" die Rede. Nach § 68 werden hierunter insbesondere auch „die Siele in den Deichen nebst Zubehör (Vorsetzungen, Brücken usw.)", die „Kurdeiche" und die „Wehr-(Kaje-)deiche" verstanden. Hiervon werden nach § 69 die „Abwässerungszüge" unterschieden; unter diesen Begriff fallen „sowohl die Außen- und Binnentiefe nebst Zubehör (Uferdeckwerke, Uferdämme, Brücken usw.) wie auch die Zuggräben nebst Zubehör und endlich die Flüsse, soweit sie zur Abwässerung der bedeichten Gegend dienen."

Sodann heißt es weiter: „Die Abwässerungsanstalten und Züge werden mit dem gemeinschaftlichen Ausdruck Abwässerungseinrichtungen" bezeichnet. Der letztere Begriff erscheint also hier als der höhere und allgemeinere. Der Begriff der Abwässerungszüge deckt sich großenteils mit demjenigen der „Sielanstalten" oder „Sielanlagen" im Sinne der ostfriesischen Deich- und Sielordnung von 1853.

Die in der Form eines badisch-schweizerischen Staatsvertrages zustande gekommene „gemeinsame Schiffahrts- und Hafenordnung für den Untersee und den Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen" vom 28. September 1867[2] enthält einen Art. 3 mit der Überschrift „Fähranstalten und sonstige Anlagen". Wenn hier, abweichend von dem strengen Sprachgebrauch, der Anlagebegriff als der weitere und der Anstaltsbegriff als der engere erscheint, so beweist das die Unsicherheit der Terminologie und die Bedenklichkeit einer Auslegung, welche etwa einen wesentlichen Begriffsunterschied zwischen „Anstalten" und „Anlagen" in Art. 54 der ungefähr gleichzeitigen Verfassung des Norddeutschen Bundes feststellen wollte.

Das meiningische Gesetz, die Benutzung und Behandlung der Gewässer betreffend, vom 6. Mai 1872[3] spricht in Art. 58 von „Dämmen, Flechtwerken und anderen Anstalten zur Abwehr nachteiliger Überschwemmungen."

In ähnlicher Weise gebraucht das Wassergesetz für das Herzogtum Braunschweig vom 20. Juni 1876[4] in § 10 die Worte „Wasseranlagen zu Schutz- und Nutzzwecken"; an anderen Stellen spricht es (§§ 62, 86) von „Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen".

Am 10. Mai 1879 wurde zwischen Baden und der Schweiz eine „Übereinkunft, betreffend den Wasserverkehr auf dem Rhein von Neuhausen

[1] Ges.S. S. 11.
[2] Badisches Regierungsblatt 1868. S. 234.
[3] Sammlung der landesherrlichen Verordnungen, S. 163.
[4] Bad. Ges. und Verordn.Samml. S. 285.

bis unterhalb Basel[1]" abgeschlossen, deren Inhalt nicht nur für die Auffassung des Anstalts- und Anlagebegriffs im allgemeinen, sondern auch darüber hinaus für die badische Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung und des Art. 25 des Zollvereinsvertrages — die Rheinschiffahrtsakte hat für diese Rheinstrecke keine Geltung — von Interesse ist.

Es wird dort in Art. 3, Abs. 2, nachdem zunächst in Abs. 1 der Grundsatz der Abgabenfreiheit des Verkehrs für die bloße „Benutzung der Wasserstraße" aufgestellt ist, folgendes bestimmt:

„Für besondere, den Zwecken der Schiffahrt oder Flößerei dienende Anlagen, Anstalten oder Leistungen dürfen Gebühren erhoben werden; insbesondere:

a) für die Benutzung von Landungsplätzen, Einbindungsstätten u. dgl.,
b) für die im Interesse der Flößerei an einzelnen Plätzen angeordnete besondere polizeiliche Aufsicht,
c) für das Freimachen, Auffangen und Bergen abgetriebener bezw. an Brücken oder sonst hängen gebliebener Hölzer, vorbehaltlich der Ersatzansprüche für etwa entstandenen Schaden.

Die Gebühren sollen keinen höheren Betrag erreichen, als für Deckung der durch die bezüglichen Anlagen, Anstalten und Leistungen erwachsenden Kosten erforderlich ist."

Ferner übernehmen in Art. 5 beide Staaten gewisse Verpflichtungen hinsichtlich der Ausführung und wesentlichen Abänderung von „künstlichen Anlagen" (wie Straßen- und anderen Dämmen, festen Fischereivorrichtungen, Triebwerken, Brücken u. dgl.) sowie von „Wasser- und Uferbauten".

Hier erscheint in Art. 3 der allgemeine Begriff „Anstalt" neben den engeren Begriffen der „Anlage" und „Leistung". Daß die beiden letzteren auch als Anstalten im Sinne der Reichsgesetzgebung anzusehen sind, ergibt sich aus dem Umstande, daß die Gebührenerhebung verfassungsmäßig nur nach den in Art. 54 aufgestellten Regeln über die Benutzung „besonderer Anstalten" auf natürlichen Wasserstraßen zulässig ist. Von „Leistungen" spricht die Reichsverfassung überhaupt nicht.

Zu den „besonderen Anstalten" im Sinne des Art. 54 rechnet Baden auch die Strom- und Schiffahrtspolizei; freilich nur hinsichtlich des Flößereiverkehrs und nur in örtlicher Betätigung „an einzelnen Plätzen". Weshalb nicht auch diejenige polizeiliche Tätigkeit als „besondere Anstalt" behandelt wird, welche lediglich im Interesse des Schiffsverkehrs „an einzelnen Plätzen" und im Interesse des gesamten Stromverkehrs auf der durchgehenden Fahr-

[1] Bad. Ges. und Verordn.Bl. S. 866.

straße entfaltet werden muß, ist nicht ersichtlich. Vielleicht war eine solche Tätigkeit zur Zeit des Vertragsschlusses nicht erforderlich.

Anscheinend bestand die Auffassung, daß unter „besonderen" Anstalten nur Einrichtungen zur Erleichterung des örtlichen Verkehrs zu verstehen seien, eine Auffassung, die freilich mit der üblichen Behandlung der Schleusen als „besondere Anstalten" nicht im Einklang stehen würde.

Von Interesse ist ferner, daß als „besondere Anstalt" von der badischen Regierung auch die bloße Freihaltung der Fahrstraße von vertriebenen Hölzern, also die Verhinderung von Verschlechterungen des Schiffahrts- und Floßweges angesehen wird. Diese Auffassung berührt sich nahe mit derjenigen der norddeutschen Regierungen, daß die Beseitigung von Wracks und Baumstämmen aus dem Fahrwasser eines Stromes eine besondere Anstalt im Sinne der Reichsverfassung und deshalb ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung sei [1].

Die Fassung des Art. 5 der Übereinkunft ist so gewählt, daß der Schein entstehen könnte, als wenn „Wasser- und Uferbauten" nicht auch „künstliche Anlagen" wären. Daß dies aber nicht die Meinung sein kann, ergibt sich zunächst aus dem Vergleich mit Art. 3, wo die — sicherlich zu den „Wasser- und Uferbauten" gehörigen — Landungsplätze als Anlagen oder Anstalten bezeichnet werden, und aus der demnächst noch zu erörternden Terminologie der sonstigen badischen Wassergesetzgebung.

Das hessische Gesetz, das Dammbauwesen und das Wasserrecht betreffend vom 14. Juni 1887 [2] spricht in Art. 1 von „Veranstaltungen, welche geeignet sind, auf die Ausbreitung oder den natürlichen Ablauf des Wassers einzuwirken".

Eine maßgebende Rolle spielt der Anstaltsbegriff in seiner Anwendung auf Wasserbauten in dem elsaß-lothringischen Gesetz vom 2. Juli 1891, betreffend Wasserbenutzung und Wasserschutz [3]. Er erscheint dort in dem Ausdruck „Veranstaltung", dessen Bedeutung von der des Wortes „Anstalt" kaum verschieden ist. Wenn überhaupt ein Unterschied vorhanden ist, so könnte er nur darin gefunden werden, daß der erstere Begriff noch allgemeiner und abstrakter ist wie der letztere. Alle Wasserbauten, mit und ohne Betrieb, werden als „Veranstaltungen" bezeichnet. Dieser Ausdruck wird durchgehends und allgemein angewendet, an mehreren Stellen aber auch synonym mit „Anlagen" gebraucht.

Das Gesetz beginnt in § 1 mit den Worten;

---

[1] Vgl. unter III B. 3. c. §§ 4 und 5.

[2] Reg.Bl. S. 105.

[3] Ges.Blatt für Elsaß-Lothringen, S. 82.

„An Wasserläufen jeder Art bedürfen diejenigen Veranstaltungen, welche geeignet sind, den Lauf des Wassers zu verändern, zu stauen, zu hemmen oder zu beschleunigen[1], der Genehmigung. Insbesondere ist an eine solche Genehmigung — gebunden

a) die Errichtung von Stauanlagen für Wässerungen und Wasseransammlungen,
b) die Anlage von Wasserableitungen und Wasserentnahmen jeder Art,
c) die Anlage von Wassereinführungen in einen Wasserlauf,
d) die Beseitigung oder Abänderung von Anlagen der in a bis c bezeichneten Art."

Nach § 2 ist zu prüfen, „ob durch die beabsichtigte Veranstaltung öffentliche Interessen gefährdet — werden", und nach § 5 findet „bei Widerrufung oder Beschränkung bezüglich einer Veranstaltung — an schiff- oder flößbaren Wasserläufen ein Anspruch auf Entschädigung nicht statt". In § 11 wird für diejenigen Veranstaltungen an Wasserläufen, welche zur Bewässerung von Grundstücken bestimmt sind, wiederholt der Ausdruck „Anlage" gebraucht. Dasselbe geschieht in §§ 13 und 17 bezüglich der Veranstaltungen zur Bewässerung und Entwässerung.

Nach § 37 ist ohne Genehmigung der Verwaltungsbehörde untersagt:

1. „Die Vornahme von Uferbauten und sonstigen Bauten am Ufer eines Wasserlaufes, von Einbauten in das Bett eines Wasserlaufes, von Überbauungen oder Überbrückungen eines Wasserlaufes.
2. Die Abänderung bestehender Veranstaltungen dieser Art."

und in § 39 wird verordnet:

„Im Überschwemmungsgebiete des Rheins dürfen ohne Genehmigung der zuständigen Behörde keinerlei Bauten errichtet oder andere Veranstaltungen getroffen werden, welche geeignet sind, auf den natürlichen Ablauf des Wassers einzuwirken."

Demnach fallen sowohl Buhnen als auch Deiche und alle Bauten im Hochwasserbette unter den Begriff der „Veranstaltung".

In der Strafbestimmung des § 42 werden die nach § 1 des Gesetzes genehmigungspflichtigen Wasserbauten zuerst als Veranstaltungen und dann als Anlagen bezeichnet. Die Strafandrohung richtet sich gegen denjenigen

1. „wer entgegen den Vorschriften in § 1 Veranstaltungen der dort bezeichneten Art ohne Genehmigung der zuständigen Verwaltungsbehörde oder entgegen den Bedingungen der Genehmigung vornimmt."

---

[1] Pleonasmen.

2. „wer Anlagen der in § 1 bezeichneten Art, deren Genehmigung widerrufen oder beschränkt ist, nicht innerhalb der von der Verwaltungsbehörde festgesetzten Frist beseitigt oder entsprechend abändert."

Auch in § 47 erscheint nochmals der Begriff der Veranstaltung in ähnlichem Zusammenhange.

Der Terminologie des reichsländischen Wassergesetzes sehr ähnlich ist diejenige des badischen Wassergesetzes vom 26. Juli 1899[1]. Es gebraucht ebenfalls den Ausdruck „Veranstaltung" für Wasserbauten jeder Art, meist in Verbindung mit dem pleonastischen Eigenschaftswort „künstlich". Indessen erscheint häufig auch das Wort „Anlage" in synonymer Anwendung für „Veranstaltungen" überhaupt oder für gewisse Arten von Veranstaltungen.

Das Gesetz beginnt in § 1 mit den Worten:

„Die nach ihrer Natur oder durch künstliche Veranstaltungen für den öffentlichen Verkehr mit Schiffen oder gebundenen Flößen benutzbaren Flüsse — stehen im Eigentum des Staates."

und in Abs. 4 desselben Paragraph heißt es:

„Wird künftighin ein Gewässer — durch künstliche Veranstaltungen für den öffentlichen Verkehr — benutzbar gemacht usw."

Der badische Minister Schenkel sagt als Kommentator in Anm. 3 zu § 1 ausdrücklich, daß sowohl Baggerungen und Buhnenbauten als auch Schleusen, kurz jede zur Herstellung der Schiffbarkeit geeignete technische Maßregel oder Einrichtung als „Veranstaltung" im Sinne dieser Gesetzesvorschrift anzusehen sei[2].

Ferner ist in § 37 von den „zur Entwässerung, Bewässerung und zur sonstigen Wasserbenutzung dienenden Veranstaltungen", in §§ 91, 92, 106 und 107 von „Bauten und sonstigen Veranstaltungen, welche auf den Wasserabfluß oder Eisgang eine ungünstige Einwirkung ausüben (§ 91), welche auf den Wasserabfluß oder Landschutz erheblich schädigend einwirken können (§ 92) in und an Gewässern (§ 106 Nr. 7 und § 107 Nr. 2)" die Rede.

Daneben wird die Bezeichnung „Anlage" vorzugsweise für die zur Anstauung des Wassers sowie zur Bewässerung und Entwässerung bestimmten Vorrichtungen in §§ 14, 27, 28, 29, 30, 32, 36, 37, 50, 85 und 86

---

[1] Ges. und Verordnungsblatt, S. 309.

[2] Da Schenkel der geistige Urheber des badischen Wasserrechts ist, so ist sein Zeugnis über die gleichmäßige Anwendbarkeit des Veranstaltungsbegriffs auf Buhnen und Schleusen von ausschlaggebender Bedeutung. Daß zwischen „Veranstaltung" und „Anstalt" in dieser Beziehung ein Unterschied bestehen könnte, ist nicht anzunehmen. Vgl. „Das Badische Wasserrecht, enthaltend das Wassergesetz vom 26. Juni 1899 usw." von Dr. Karl Schenkel. Karlsruhe 1902.

gebraucht. Daß jedoch ein begrifflicher Unterschied zwischen Veranstaltung und Anlage nach der Auffassung des Gesetzgebers nicht bestehen soll, ergibt sich aus dem Zusammenhange der Gesetzesvorschriften, insbesondere aus den Bestimmungen in § 37, wo in der allgemeinen Bemerkung des Schlußsatzes das Wort Anlage auch für die in Abs. 1 Nr. 3 erwähnten „Veranstaltungen" gebraucht ist, und aus dem ersten Absatz in § 50, wo unter Nr. 1 die an jener Stelle genannten „Veranstaltungen zur Entwässerung und Bewässerung" als „Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen" bezeichnet werden.

Der Minister Schenkel, der als Vater des Gesetzes hier eine besondere Autorität beanspruchen kann, braucht die Ausdrücke Veranstaltung und Anlage auch in seinem Kommentar (zweite Auflage, Karlsruhe 1902) vollkommen gleichwertig. Er sagt z. B. in Anmerkung 15 zu § 1: „Was die Genehmigung zu Benutzungs-Entwässerungsanlagen, Bauten und sonstigen Veranstaltungen angeht, usw.", und in Anm. 10 zu § 50 spricht er von den „unter Ziffer 1 bis 3 aufgeführten Veranstaltungen", während in dem kommentierten Gesetzestext unter 1 von „Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen", unter 2 von „Anlagen, welche dem gemeinsamen Waldschutz dienen" und unter 3 von „Stauwerken, Sammelbecken und zugehörigen Zu- und Ableitungsanlagen" die Rede ist[1].

Das württembergische Wassergesetz vom 1. Dezember 1900[2] spricht in Art. 8 von „Flußbauten und anderen Anlagen im Bett öffentlicher Gewässer."

Ebenso gebraucht der im Jahre 1904 erschienene Entwurf eines neuen bayrischen Wassergesetzes den Ausdruck Anlage von allen Wasserbauten ohne Unterschied, insbesondere in Art. 12, 49, 62, 77, 96, 112 a. a. O.

Ein zusammenfassender Rückblick auf die Fachgesetzgebung der Bundesstaaten läßt erkennen, daß ihre Terminologie hinsichtlich des Anstalts- und Anlagebegriffs sich im allgemeinen mit dem Sprachgebrauch der preußischen Gesetzgebung deckt. Eine geringe Abweichung ist höchstens insoweit festzustellen, als der Ausdruck „Anstalt", der in Preußen seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts zugunsten des Wortes „Anlage" zurücktritt, in den anderen Bundesstaaten mit der unwesentlichen Variante „Veranstaltungen" bis in die neueste Zeit beibehalten und auf alle Arten von Wasserbauten, namentlich auch auf Buhnen, Parallelwerke und Baggerungen angewendet worden ist.

[1] Es ist danach wohl anzunehmen, daß Schenkel in seiner Rede am 16. Januar 1906 in der Zweiten Kammer zu Karlsruhe (Stenogr. Berichte S. 113) bei Auslegung der Reichsverfassung nicht zwischen Anlagen und Anstalten, sondern zwischen den ersteren und besonderen Anstalten unterscheiden wollte.

[2] Reg.Bl. S. 921.

§ 6.

Die preußisch-deutschen Staatsverträge.

Von besonderer Bedeutung für die Wortauslegung und die Feststellung des Sprachgebrauchs hinsichtlich der Begriffe Anstalt und Anlage sind die Staatsverträge, welche Preußen mit anderen Staaten des jetzigen Reichsgebietes über Fragen des Wasserbau- und Schiffahrtswesens abgeschlossen hat. Sie veranschaulichen den gemeinsamen Sprachgebrauch der beteiligten Regierungen, also denjenigen Sprachgebrauch, hinsichtlich dessen Zweifel und Meinungsverschiedenheiten unter ihnen kaum möglich waren.

Von diesen Verträgen sollen hier nur zwei ältere Elbschiffahrtsverträge und sodann die Zollvereinsverträge angeführt werden.

Die Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821[1] weist in Art. 30 der unter den Elbuferstaaten vereinbarten „Revisionskommission“ unter anderem die Aufgabe zu, „Veranstaltungen und Maßregeln, welche nach neuerer Erfahrung Handel und Schiffahrt ferner erleichtern könnten“, zu beraten; die Ausdrucksweise erinnert sehr an diejenige der Zollvereinsverträge und der Verfassung hinsichtlich der „Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“.

Die Übereinkunft der Elbuferstaaten über Schiffahrts- und Strompolizei auf der Elbe vom 13. April 1844[2] sagt in Art. 7:

„Die Ufer nebst den an denselben befindlichen Werken und Anlagen — dürfen von den Schiffen und Holzflößen auf ihrer Fahrt nicht berührt oder beschädigt — werden.

Dampfschiffe müssen sich von den Uferanlagen möglichst entfernt halten, damit letztere vom Wellenschlage nicht beschädigt werden.“

Die Zollvereinsverträge kommen hier nicht nur als Dokumente für die Feststellung des übereinstimmenden Sprachgebrauchs der vertragschließenden Staaten, sondern gleichzeitig als Quellen des geltenden Rechts[3] in Betracht. Sie sprechen von „Anstalten“, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, und erläutern den Anstaltsbegriff durch Aufzählung gewisser Gebühren, die für die Benutzung solcher Anstalten gezahlt werden. In dem Handels- und Zollvertrage vom 27. Mai 1829 findet sich zuerst eine solche Aufzählung,

---

[1] Preuß. Ges.S. S. 9, 822.
[2] Preuß. Ges.S. S. 518.
[3] Vgl. II § 2, S. 17 dieser Arbeit.

und zwar von „Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Kran- und Niederlagegebühren“; die Aufzählung soll aber, wie nach dem Zusammenhange keinem Zweifel unterliegt, nicht erschöpfend sein, sondern nur Beispiele enthalten. Die Schlußworte: „und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“, enthalten eine clausula generalis hinsichtlich aller nicht besonders erwähnten Arten von Gebühren und Anstalten.

Die gleiche Ausdrucks- und Darstellungsweise ist in alle Zollvereinsverträge, einschließlich desjenigen vom 8. Juli 1867 übergegangen. Eine für die Wortauslegung wichtige Erläuterung oder Paraphrase gibt indessen das Schlußprotokoll zu Art. 17 des Zollvereinsvertrages vom 22. März 1833, wo mit Bezug auf die im offenen Vertrage genannten „Anstalten“ gesagt ist:

„Wesentliche Änderungen oder Verbesserungen einer bereits bestehenden Einrichtung der Art, wie sie im Art. 17 bezeichnet sind, würden einer neuen Anlage gleich zu achten sein, weshalb hinsichtlich der Gebühren dabei die Bestimmung des ersten Alinea des Art. 13 darauf Anwendung findet.“

Die vollkommen synonyme Anwendung der Ausdrücke Anstalt, Anlage und Einrichtung tritt hier mit besonderer Klarheit hervor.

Dieselbe Erscheinung zeigt sich in dem preußisch-österreichischen Handels- und Zollvertrage vom 19. Februar 1853[1], der in Art. 15 verordnet:

„Die Benutzung der — Kanäle, Schleusen, Fähren, Brücken und Brückenöffnungen, der Häfen und Landungsplätze, der Bezeichnung und Beleuchtung des Fahrwassers, des Lotsenwesens, der Kran- und Wageanstalten, der Niederlagen, der Anstalten zur Rettung und Bergung von Schiffsgütern und dergleichen mehr, insoweit die Anlagen oder Anstalten für den öffentlichen Verkehr bestimmt sind usw.“

„Gebühren dürfen — nur bei wirklicher Benutzung solcher Anlagen oder Anstalten erhoben werden.“

Dieser Vertrag gehört zwar nicht zu den Zollvereinsverträgen im eigentlichen Sinne; er bildet aber doch insofern eine den Zollvereinsstaaten gemeinsame Erkenntnisquelle des Sprachgebrauchs, als die anderen Vereinsstaaten außer Preußen ihm damals durch Vertrag vom 4. April 1853 beitraten.

---

[1] Preuß. Ges.S. S. 357.

§ 7.

Die Reichsgesetzgebung der Jahre 1848 und 1849.

Bei den gesetzgeberischen Versuchen, welche aus den Ereignissen des Jahres 1848 hervorgingen, haben die Schiffahrtsangelegenheiten bekanntlich eine wichtige Rolle gespielt.

Der öffentlichen Meinung sowohl wie auch der in Frankfurt tagenden Reichsversammlung erschien die Herstellung der Rechtseinheit auf diesem Gebiet — insbesondere die einheitliche Regelung der Abgabenfrage — als eine der wichtigeren Aufgaben des neuen Nationalstaates[1].

Der Umstand, daß jene gesetzgeberischen Anläufe auf dem Papier blieben und scheiterten, beraubt die damals aufgestellten Entwürfe nicht ihrer Bedeutung für die Feststellung des Sprachgebrauches.

Die im damaligen Reichsgesetzblatt veröffentlichte Reichsverfassung vom 28. März 1849 ordnete die Schiffahrtsfragen im vierten und fünften Artikel, von welchen der erstere in §§ 20 bis 23 die Seeschiffahrt, der letztere in §§ 24 bis 27 die Binnenschiffahrt zum Gegenstande hatte.

Der § 20 beginnt mit den Worten:

„Die Schiffahrts**anstalten** am Meere und in den Mündungen der deutschen Flüsse, Häfen, Seetonnen, Leuchtschiffe, das Lotsenwesen, **das Fahrwasser** usw. bleiben der Fürsorge der einzelnen Uferstaaten überlassen."

Hier wird das Fahrwasser ausdrücklich als Anstalt bezeichnet. Der Verfassungstext erläutert den Ausdruck „Schiffahrtsanstalt" durch beispielsweise — nicht erschöpfende — Aufzählung einzelner Arten und Erscheinungsformen des Anstaltsbegriffs. Unter diesen befindet sich auch das Fahrwasser; seine Eigenschaft als Anstalt im Sinne der Verfassung ist also im Wege der Legaldefinition hier festgestellt. In § 21 wird diese Legaldefinition mit den Worten:

„Die Reichsgewalt hat die Oberaufsicht über diese **Anstalten und Einrichtungen**"

wiederholt.

Sie steht aber auch mit dem Sprachgebrauch der damaligen Reichstagsverhandlungen[2] durchaus im Einklange. Das dem Reichstage vorgelegte „Minoritätserachten zu dem Verfassungsparagraphen 21 des volkswirtschaft-

[1] Über diese Vorgänge hat **Schumacher** S. 123—132 in sehr interessanter und ausführlicher Weise berichtet.

[2] Auch mit dem der Publizistik und Literatur. Eine in Hamburg, Heroldsche

lichen Ausschusses, die Schiffahrtsanstalten am Meere betreffend"[1] sagt, die die Unterzeichneten gingen davon aus,

„daß den einzelnen Uferstaaten die Fürsorge und nähere Überwachung der für den Seehandel und die Schiffahrt nötigen Verfügungen, Einrichtungen und Anlagen überlassen bleiben muß. Die Sache begreift so viele verschiedene Teile in sich, als Häfen, Seetonnen, Leuchttürme und Leuchtschiffe, Baken, Lotsenwesen, Regulierung des Fahrwassers", usw.

Hier erscheint gleichzeitig in Überschrift und Text wiederum der synonyme Gebrauch der Ausdrücke „Anstalt" und „Anlage".

In der Sitzung vom 11. November 1848 sagte der Abgeordnete Mohl mit Bezug auf die zur Erörterung stehende Frage, ob die Seeschiffahrtsanstalten nach dem Vorschlage der Ausschußmehrheit in das Eigentum und die unmittelbare Verwaltung des Reiches übergehen oder nach dem der Minderheit nur einer Reichsaufsicht unterstellt werden sollten:

„Ferner sind viele Versuche von ihnen (den Politikern der anderen Gruppe) gemacht worden, die Schiffahrtsanstalten in den Häfen in den Händen der Einzelstaaten zu lassen und besonders das Fahrwasser aus der See bis in die Seestädte".

Die Anwendung des Anstaltsbegriffs in § 20 der Reichsverfassung von 1849 auf das Fahrwasser würde, wenn das letztere in seinem Naturzustande und ohne Rücksicht auf menschliche Nachhilfe gemeint gewesen wäre, dem hinsichtlich jenes Begriffes bestehenden allgemeinen Sprachgebrauche nicht entsprechen. Indessen geht aus § 22 hervor, daß eine Abweichung des Sprachgebrauches der Verfassung von demjenigen des Lebens und der Literatur keineswegs besteht; denn nach dieser Bestimmung dürfen die von den Seeuferstaaten „für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten" erhobenen Abgaben die Unterhaltungskosten nicht übersteigen. Anstalt im Rechtssinne ist also das Fahrwasser nur insoweit, als es menschlicher Nachhilfe bedarf

---

Buchhandlung 1853 erschienene Broschüre, „Die Stellung der Hansestädte. Bemerkungen, veranlaßt durch 6 Artikel der Weserzeitung", sagt z. B. S. 39: „Bedeutende Summen sind und werden auf Verbesserung des Fahrwassers der Elbe verwendet und Hamburg allein bestreitet die Kosten der Schiffahrtsanstalten bis zum Meere, das ist auf einer Strecke von 18 deutschen Meilen." Hier erscheint die Fahrwasserverbesserung als Schiffahrtsanstalt. Die Broschüre ist anonym, macht aber den Eindruck, als wäre sie von den regierenden Kreisen inspiriert. Sie verteidigt jedenfalls deren Verkehrspolitik.

[1] Stenograph. Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung. Herausgegeben von Wigard V S. 3219 und 3220.

und solche erfährt; nur unter dieser Voraussetzung und in den hierdurch bezeichneten Grenzen ist es ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung.

Der die Binnenschiffahrt betreffende § 26 sagt:

„Die Hafen-, Kran-, Wag-, Lager-, Schleusen- u. dgl. Gebühren, welche an den gemeinschaftlichen Flüssen und den Mündungen der in dieselben sich ergießenden Nebenflüsse erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung derartiger Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

Hier findet sich wiederum eine Aufzählung verschiedener Arten von Anstalten, die ebenfalls nur Beispiele gibt, unter diesen aber das Fahrwasser nicht erwähnt.

Zur Ausführung dieser Verfassungsbestimmungen waren im Reichshandelsministerium zwei Gesetzentwürfe ausgearbeitet worden, von welchen der eine „die Aufhebung der Flußzölle und die Ausgleichung für dieselbe", der andere ein „deutsches Flußschiffahrtsgesetz" betraf. Der erstere enthielt in Art. 4 die Vorschrift:

„Den an den Mündungen deutscher Flüsse bestehenden Abgaben für die Seeschiffahrt und die derselben dienenden Anstalten unterliegt ein deutsches Schiff oder dessen Ladung nur dann, wenn dasselbe von der offenen See kommt oder nach der offenen See abgeht."

Die Fassung dieser Bestimmung läßt wiederum die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf bloße Fahrwasserverbesserung oder Fahrwasserunterhaltung erkennen.

Der Entwurf des deutschen Flußschiffahrtsgesetzes liefert zunächst in Art. 3:

„Kanal-, Schleusen-, Brückenöffnungs- und Hafengebühren dürfen nur für den wirklichen Gebrauch solcher Anlagen erhoben werden,"

einen neuen Beweis für den synonymen Gebrauch der Ausdrücke Anlage und Anstalt. Dasselbe tut Art. 12 mit den Worten:

„Den in diesem Gesetz enthaltenen, die Benutzung der vorhandenen Anstalten und das Abgabenwesen betreffenden Vorschriften sind alle diejenigen, welche an der Flußschiffahrt teilnehmen, gleichmäßig Folge zu leisten verpflichtet."

Sodann verordnet Art. 21:

„Die Staatsgewalt hat dafür zu sorgen, daß nicht durch Kunstanlagen oder Bauwerke irgend einer Art der Zustand des Fahrwassers verschlechtert oder die Schiffahrt gefährdet werde.

Anlagen, welche diese Wirkung hervorbringen können, dürfen ohne Genehmigung der Staatsgewalt weder ausgeführt noch verändert, auch

darf deren Unterhaltung nicht zum Nachteil der Schiffahrt vernachlässigt werden.

Als solche Anlagen sind namentlich zu betrachten:

„Uferbauten, Deiche und Dämme, Wehre und sonstige Stauanlagen, Ableitungen aus dem Flusse usw.,"

ferner Art. 52:

„Die Kosten außerordentlicher Bauten und Anlagen zur Verbesserung der Schiffbarkeit der Reichsflüsse übernimmt das Reich auf den Grund von Beschlüssen des Reichstags"

und Art. 53:

„Die Ausführung der Strombauten und Anlagen an den Reichsflüssen geschieht durch die Behörden der Uferstaaten."

Das Gesetz hatte die Einsetzung technischer Organe der Reichsgewalt zur Beaufsichtigung der Strombauten vorgesehen. Von diesen Organen heißt es in Art. 61:

„Der Reichsbaumeister nimmt in seinem Oberaufsichtskreise Kenntnis von dem Zustande der Flüsse und von den Mängeln derselben, von den baulichen Anlagen und von denjenigen Verhältnissen, welche auf die Schiffbarkeit Einfluß üben können. Hierunter sind alle Anlagen und Veränderungen zwischen den natürlichen oder künstlichen wasserfreien Ufern einbegriffen."

In demselben Sinne werden die Ausdrücke Anstalt und Anlage in den damals aufgestellten „Entwürfen zu Dienstanweisungen für die Reichsbaumeister und Reichsschiffahrtsaufseher" angewendet.

b) Die bei den Anstalten vorauszusetzenden Eigenschaften.

§ 1.

Die Bestimmung zur Erleichterung des Verkehrs.

Nach der Verfassung und den Verträgen müssen diejenigen Anstalten, für deren Benutzung Abgaben erhoben werden, gewisse Eigenschaften besitzen.

Sie müssen zunächst nach der Verfassung, dem Zollvereins- und Elbzollvertrage „zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt" sein. Es käme also, wenn lediglich dieser Wortlaut in Betracht gezogen würde, nur auf die von dem Bauenden und Einrichtenden verfolgte Absicht, nicht auf deren Verwirklichung an. Es sind Fälle denkbar, in welchen die Zweckbestimmung der Erleichterung des Verkehrs zwar beim Bauen bestand, aber trotz Aufwendung beträchtlicher Kapitalien nicht erreicht wurde. Vielfach wird be-

hauptet, daß bei der Donauregulierung am Eisernen Tore ein solcher Fall vorliege [1].

Man wird die Fassung in diesem Punkte nicht als glücklich bezeichnen können. Ausschlaggebend muß die Frage sein, ob die Anstalt dem Verkehre tatsächlich eine Erleichterung geschaffen hat; denn nur als Gegenleistung für einen der Schiffahrt gewährten Nutzen sind Schiffahrtsabgaben wirtschaftlich berechtigt. Das ergibt sich auch aus der anderen Gesetzesvorschrift, welche den Eintritt der Abgabenpflicht von einem Benutzungsakte abhängig macht: eine Sache benutzen heißt nach den Regeln des Sprachgebrauchs Nutzen aus ihr ziehen. Insofern beeinflußt der Begriff der Benutzung auch den der Anstalt im Sinne des geltenden Rechts.

Wenn es bei der Verkehrserleichterung auf die tatsächliche Wirkung und nicht auf die Zweckbestimmung ankommt, so muß auch bei Anstalten, die ursprünglich nicht im Verkehrsinteresse ausgeführt sind, ihm aber tatsächlich Nutzen bringen, die Heranziehung der Schiffahrt zur Deckung eines entsprechenden Kostenanteils zulässig sein. Es wäre insbesondere möglich, daß ein nur zu Vorflutzwecken in Angriff genommener Wasserbau wider Erwarten zugleich eine Schiffahrtsverbesserung — etwa die Umwandlung eines Privatflusses in eine Wasserstraße oder die Verbesserung einer vorhandenen Wasserstraße — herbeiführt. In der Regel wird man freilich derartige Nebenwirkungen voraussehen und die Finanzierung von vornherein danach einrichten.

Die Worte „zur Erleichterung des Verkehrs" sind gerade bei Wasserbauten nicht überflüssig, sondern vielmehr von großer praktischer Bedeutung, weil diese Bauten sehr häufig mehreren Zwecken gleichzeitig dienen. Das gilt hauptsächlich von den Strombauten, die fast immer oder doch in den meisten Fällen nicht nur im Interesse der Schiffahrt, sondern auch in demjenigen der Vorflut, des Uferschutzes und der Hochwasserführung ausgeführt worden sind. Nur insoweit sie dem ersteren Interesse dienen, können sie als „zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt" und demgemäß als Gegenstände der Abgabenerhebung angesehen werden. Der Anstaltsbegriff erleidet also eine Spaltung nach dem Gesichtspunkt der Zweckbestimmung oder vielmehr der Wirkung. Dieser Teilung muß durch eine, wenn auch nur schätzungsweise, Ermittelung entsprechender Wertanteile Rechnung getragen werden. Selbst Schleusen sind nicht immer im Schiffahrtsinteresse angelegt. Es kommen Fälle vor, wo Stauanlagen nur zu landwirtschaftlichen Zwecken,

[1] Vgl. Jahresbericht der Handels- und Gewerbekammer der Oberpfalz und Regensburg für 1899 S. 30—38.



namentlich zur Erhöhung des Grundwasserstandes oder des Hochwasserspiegels oder zu Berieselungszwecken, oder nur zum Zwecke der Gewinnung von Wasserkräften für die Industrie gebaut oder geplant sind. Die in solche Stauwerke eingebauten Schleusen können der Schiffahrt in der Regel keinen vollen Ersatz für den früheren Zustand der Wasserstraße darbieten und die durch den Stau ihr zugefügten Nachteile nicht ganz ausgleichen. Sie dienen an und für sich keineswegs zur „Erleichterung des Verkehrs", sondern nur zur Aufrechterhaltung der Schiffahrt, die sonst durch die Stauanlage unterbrochen werden würde.

Ein Beispiel für eine nicht im Interesse des Verkehrs, sondern in demjenigen der Landwirtschaft erbaute Schiffahrtsanstalt bietet die bei Hohensaathen an der Oder belegene östliche Schleuse des Finowkanals, welche lediglich den Zweck hat, das Hochwasser des Oberstromes von dem unteren Teile der Oderbruchniederung fernzuhalten.

Anderseits genügt der Umstand, daß ein Wasserbau landwirtschaftlichen Zwecken dient, noch nicht zu seiner Ausscheidung aus dem Kreise der Anstalten im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung. Vielmehr muß noch untersucht werden, ob er eine positive Förderung landwirtschaftlicher Interessen oder nur die Fernhaltung eines Schadens, der sonst durch den Ausbau der Wasserstraße zu Verkehrszwecken entstanden wäre, bezweckt und erreicht. Beispiele für Wasserbauten der letzteren Kategorie sind die Stauanlagen an der regulierten Netze zwischen Usch und Dratzig, welche zwar den Grundwasserstand und den Hochwasserspiegel im Interesse der Wiesenkultur erhöhen, aber damit nur die dieser Kultur nachteiligen Wirkungen der Flußbegradigung ausgleichen sollten, und die Stromregulierungsbauten am Rhein zwischen Mainz und Bingen, welche im Interesse des Weinbaus in der Weise ausgeführt werden mußten, daß eine wesentliche Verringerung der Wasserspiegelbreite[1] vermieden wurde. Derartige Bauten sind, auch wenn sie unmittelbar dem landwirtschaftlichen Interesse dienen, doch der Schiffahrt zur Last zu legen, weil sie eine notwenige Bedingung für die Verbesserung der Schiffahrtsstraße waren. Sie dienen insofern mittelbar „zur Erleichterung des Verkehrs" und sind Anstalten im Sinne des Art. 54.

Überhaupt ist die Eigenschaft der Verkehrserleichterung — mit Rücksicht auf den Mangel jeder Einschränkung in der Wortfassung — ganz allgemein

[1] Die Breite des Wasserspiegels hatte nach den überlieferten Ansichten für den Weinbau eine doppelte Bedeutung, insofern sie nicht nur die Reflexwirkung der Sonnenstrahlen steigert und die Luftwärme erhöht, sondern auch die für die Herbstreife wichtige Nebelbildung begünstigt. Durch die Berücksichtigung dieser Interessen wird die Stromregulierung sehr verteuert.

zu verstehen. Es genügt jeder Kausalnexus zwischen einer Anstalt oder Einrichtung und den Interessen des Verkehrs, sofern nur die letzteren durch erstere günstig beeinflußt werden. Die Einwirkung kann mittelbar oder unmittelbar sein, sie kann in administrativen, insbesondere polizeilichen Einrichtungen oder auch in Verbesserungen konstruktiver Art bestehen.

Der Umstand, daß der Absatz 3 des Art. 54 bei den Schiffahrtsanstalten in Seehäfen die Bestimmung und Eignung für die Erleichterung des Verkehrs nicht besonders erwähnt, ist nicht als Anzeichen für eine abweichende Meinung des Gesetzgebers, sondern nur als eine Unstimmigkeit in der Wortfassung anzusehen. Es liegt in der Natur der Sache und ergibt sich aus dem Grundgedanken des Gebührenprinzips, daß auch diese Anstalten nicht an sich und unter allen Umständen, sondern nur nach Maßgabe ihres Nutzens für die Schiffahrt Substrate der Abgabenerhebung sein dürfen. Auch in Häfen können solche Anstalten neben den Schiffahrtsinteressen gleichzeitig anderen Interessen dienen. Das gilt namentlich von den Nordseehäfen, welche — wie der Emder und Harburger Hafen — zugleich die Vorflut für ein größeres Landgebiet vermitteln und deren Flutschleusen wichtige Bestandteile des Deichschutzes bilden. Von Binnenhäfen mag hier der Duisburg-Ruhrorter erwähnt sein, dessen Einrichtungen neben dem Verkehrsinteresse auch dem Interesse des Hochwasserschutzes im Stadtgebiete dienen [1].

In gleicher Weise sind die entsprechenden Bestimmungen der Rheinschiffahrtsakte im Schlußprotokoll zu Art. 3, wo die Beziehung der für abgabefähig erklärten Schleusen und sonstigen Anlagen zu den Interessen des Verkehrs in der Wortfassung nicht erkennbar ist, sinngemäß zu verstehen.

In Art. 27 ist diese Beziehung mit den Worten „zur Erleichterung der Ein- und Ausladungen und zur Niederlage der Waren" ausgedrückt; hier ist also nicht die „Bestimmung zur Erleichterung" maßgebend. Der Art. 27 spricht aber nur von Umschlagshäfen. Die am Rhein wie in allen Strömen mit Hochwasser und Eisgang sehr wichtigen Sicherheitshäfen sind weder dort noch sonst irgendwo im Text des offenen Vertrages erwähnt; ihrer hat man erst im Schlußprotokoll zu Art. 3 bei der Zulassung von Abgaben für die Benutzung „künstlicher Anlagen" gedacht.

---

[1] Ähnliche Verhältnisse liegen im Düsseldorfer Hafen bei dem Rheinkai vor.

§ 2.

Der Begriff des Besonderen.

Die Verfassung und der ihr wörtlich nachgebildete Elbzollvertrag verlangen ferner von den Anstalten, welche den Gegenstand einer Abgabenerhebung bilden sollen, die Eigenschaft des „Besonderen", und zwar nur von den Anstalten an natürlichen Wasserstraßen, nicht auch von den Anstalten in Seehäfen. Dies Eigenschaftswort hat bei der Auslegung zu großen Schwierigkeiten und Zweifeln Anlaß gegeben; und in der Tat ist der Gedanke, den der Gesetzgeber hier zum Ausdruck bringen wollte, sehr schwer zu verstehen. Es muß zunächst in hohem Maße auffallen, daß er in allen früheren Zollvereinsverträgen jenes Eigenschaftswort im Zusammenhange mit dem Anstaltsbegriff für entbehrlich hielt und es dann in der Bundesverfassung gebrauchte, um es unmittelbar darauf — man könnte auch sagen gleichzeitig — in dem letzten Zollvereinsvertrage in demselben Zusammenhange wieder fortzulassen, obwohl nach authentischer und unanfechtbarer Feststellung die sämtlichen hier erwähnten Rechtsvorschriften inhaltlich identisch sein sollen[1]. Dieser Hergang und dieses Bild scheinen nicht dafür zu sprechen, daß der Gesetzgeber durch Einfügung jenes Eigenschaftswortes eine wesentliche Änderung des früheren Rechtszustandes bewirken, oder mit anderen Worten, daß er auf den Ausdruck „besondere" ein sachliches Gewicht legen wollte.

Der Ausdruck ist vom Standpunkte des Sprachgebrauchs einer sachlichen Beurteilung im Zusammenhange des Art. 54 nicht fähig. Sein Wesen liegt zunächst nur in der Gegensätzlichkeit zu einem anderen allgemeinen Begriff, in der Absonderung und Unterscheidung von ihm. Die Absonderung und Unterscheidung kann darauf beruhen, daß das Besondere andere Eigenschaften hat, als das Allgemeine sie aufzuweisen pflegt, oder auch darin, daß die normalen Eigenschaften des Allgemeinen in gesteigerter, potenzierter Form bei dem Besonderen sich zeigen. Aber es liegt in der Natur der Sache, daß der Begriff des Besonderen ein bloß formales Dasein führen muß, solange der korrespondierende Begriff des Allgemeinen mit den ihm innewohnenden wesentlichen Eigenschaften nicht bekannt ist. Auf den Allgemeinbegriff kommt es also entscheidend an; erst von ihm aus ist der des Besonderen zu konstruieren. Ohne den ersteren kann es den letzteren nicht geben, so wenig es eine Ausnahme geben kann ohne Regel.

---

[1] Mit der hier unwesentlichen Modifikation hinsichtlich der nichtfiskalischen künstlichen Wasserstraßen vgl. II § 2, S. 17 dieser Arbeit.

Die Auffindung dieses Allgemeinbegriffs ist aus dem Wortlaut des Art. 54 mit den Hilfsmitteln der grammatischen Interpretation nicht möglich. Er gibt keinerlei Aufschluß oder auch nur Andeutung über die Eigenschaften, die bei einer gewöhnlichen Anstalt als normale vorausgesetzt werden. Man könnte vielleicht bei oberflächlicher Betrachtung auf den Gedanken kommen, es handle sich um die Eigenschaft der Nützlichkeit für den Schiffsverkehr, und es sollten nur die Anstalten als abgabefähig — im Gegensatz zu dem früheren Rechtszustande — künftig anerkannt werden, welchen diese Eigenschaft in besonders hohem Grade anhaftet. Aber diese Erklärung ist aus mehreren Gründen völlig von der Hand zu weisen. Zunächst wäre es dann sprachlich nicht nur richtiger, sondern geradezu notwendig gewesen, das Eigenschaftswort „besondere" nicht vor „Anstalten", sondern in den Relativsatz „die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind" vor „Erleichterung" zu setzen. Außerdem aber wäre die Grenzlinie zwischen der gewöhnlichen und der besonderen Erleichterung des Verkehrs eine so schwankende und unsichere, durch so zahllose Übergangserscheinungen und Schattierungen verdunkelte, daß man dem Gesetzgeber nicht unterstellen kann, er habe eine derartige Begriffsbildung zur Grundlage einer wichtigen, für die Finanzierung von Wasserbauten ausschlaggebenden Rechtsnorm machen wollen. Hier würde auch der Sprachgebrauch nicht die Richtschnur für die Klassifizierung der Einzelerscheinungen abgeben können, weil es sich nicht um mehrere kombinierte Eigenschaften handelt, von welchen eine die überwiegende und damit die namengebende wird, sondern nur um Steigerungen und Grade einer Eigenschaft. Derartige graduelle Unterschiede zum Ausdruck zu bringen, ist der Sprachgebrauch nicht fähig.

Übrigens würde, wenn es sich nur um den Grad und das Maß der dem Schiffsverkehr aus einer Anstalt erwachsenden Vorteile handelt, die Unterscheidung zwischen wasserbautechnischen Methoden, wie sie von manchen Interpretatoren des Art. 54 für richtig gehalten wird, jedenfalls unzulässig sein, denn jede dieser Methoden kann nach Bewandtnis der Umstände eine große oder geringe „Erleichterung des Verkehrs" zur Folge haben. Die Buhne, die Baggerung oder Felssprengung kann in dieser Richtung mindestens so viel wirken wie die Schleuse.

Ein anderer Erklärungsversuch, welcher auf der Grundlage der grammatischen Interpretation vielleicht möglich wäre, könnte dahin gehen, daß gewisse Anstalten deshalb als besondere bezeichnet worden seien, weil ihre Benutzung eine besonders nahe Berührung oder Beziehung zwischen Anstalt und Fahrzeug mit sich bringt. Danach könnte man die Kammerschleuse als besondere Anstalt betrachten, weil das Schiff hineingelassen, in der Kammer

gehoben oder gesenkt und hinausgelassen wird, während die Buhnen und die durch Buhnen oder andere Hilfsmittel geschaffenen Fahrrinnen gewöhnliche Anstalten wären. Aber auch diese Erklärung ist wegen der großen Unsicherheit und Unklarheit der Abgrenzung beider Anstaltsgruppen, sowie ferner auch deswegen unwahrscheinlich, weil ohne zwingende Beweise dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden darf, er habe eine so äußerliche, formale und vom Standpunkte der wirtschaftlichen Interessen zufällige Tatsache als maßgebendes Kriterium für die wichtige Frage der Finanzierung von Wasserbauten aufstellen wollen. Außerdem steht eine alte, konstante und unangefochtene Praxis jener Erklärung entgegen; denn man hat immer, sogar mit ausdrücklicher Billigung von Reichs wegen, die Bojen, Baken und Leuchtfeuer als „besondere Anstalten" im Sinne des Art. 54 der Verfassung angesehen, obwohl die Beziehungen, in welche die Fahrzeuge zu diesen Anstalten durch ihre Benutzung treten, so entfernt sind wie nur möglich. Es zeigt sich auch hier wieder die starke gegenseitige Beeinflussung der Begriffe „Anstalt", „Verkehrserleichterung" und „Benutzung". Wenn nur die unmittelbare Wirkung einer Anstalt auf die Erleichterung des Verkehrs einen Titel auf Erhebung von Schiffahrtsabgaben verleiht und nur das unmittelbare Nutzenziehen aus einer solchen Anstalt zur Zahlung solcher Abgaben verpflichtet, dann allerdings sind Buhnen ebensowenig Substrate der Abgabenerhebung als Bojen und Leuchtfeuer; letztere namentlich nicht für die bei Tage vorbeifahrenden Schiffe.

Nach Lage der Umstände erübrigt nur der Versuch, den Begriff des „Besonderen" mit den Hilfsmitteln der logischen Interpretation zu bestimmen; er soll an anderer Stelle unternommen werden.

c) Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Gegenüberstellung mit abweichenden Ansichten.

Die Untersuchung der für den Gegenstand der Abgabenerhebung maßgebenden Begriffe nach dem Gesichtspunkte des Sprachgebrauchs hat einen verhältnismäßig sehr großen Raum beansprucht. Es war notwendig, eine große Zahl von Proben des Sprachgebrauchs zu ziehen in Gestalt von Zitaten, weil die Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit dieses Gebrauchs auf keine andere Weise festgestellt werden konnte. Diese Zitate sind bei weitem nicht so zahlreich, wie sie sein könnten — einige weitere werden später noch in besonderem Zusammenhange erscheinen —, aber doch nicht zahlreicher, als die außerordentliche Wichtigkeit des Beweisthemas es mit sich bringt

und erheischt. Denn die Frage, was unter Anstalt im Sinne der maßgebenden Rechtsvorschriften zu verstehen ist, kann gar nicht sorgfältig und gründlich genug erörtert werden. Es kam darauf an, auch dem zur Quellenforschung nicht geneigten oder nicht die erforderliche Zeit besitzenden Leser ein möglichst zuverlässiges Bild von der Entwicklung des Sprachgebrauchs hinsichtlich des Anstaltsbegriffs innerhalb des letzten Jahrhunderts zu geben; ein Bild von solcher Vollständigkeit, daß jeder Gedanke an eine Zusammenstellung von Zufalls- oder Gelegenheitserscheinungen ausgeschlossen ist.

Dieses Bild läßt das weitausgedehnte Anwendungsgebiet des Anstaltsbegriffs und des mit ihm nahe verwandten — logisch untergeordneten — Begriffs der Anlage mit genügender Deutlichkeit erkennen.

Jeder von beiden dient zur Bezeichnung aller Arten von Wasserbauten, welche irgend wie den Zwecken der Schiffahrt förderlich sind. Jeder von beiden wird sowohl für künstliche Wasserstraßen als auch für Bauten an natürlichen Wasserstraßen gebraucht, und zwar ohne Unterscheidung dieser Bauten nach technischen Kategorien. Der Ausdruck „Anlage" ist üblich für Buhnen, Schleusen und Kanäle; aber dieselben Gegenstände werden nicht weniger häufig als „Anstalten" oder auch mit dem noch etwas abstrakteren Ausdrucke „Veranstaltungen" bezeichnet. Die Worte Anstalt und Anlage werden, soweit es sich um solche Bauwerke oder überhaupt um körperliche Einrichtungen handelt, synonym oder nur mit ganz unwesentlichen Begriffsschattierungen gleichwertig gebraucht. Unkörperliche Einrichtungen werden allerdings nur Anstalten genannt.

* * *

Von anderer Seite ist versucht worden, einen Unterschied zwischen Anstalten und Anlagen im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung zu machen und hieraus Schlußfolgerungen für die Auslegung zu ziehen. Dies tut insbesondere Küster, der in einer Abhandlung über Rheinschiffahrtsabgaben[1] den Satz aufstellt:

> „Wenn es zweifelhaft sein könnte, was die Verfassung unter Anstalten verstehen will, so würde dieser Zweifel durch die Gegenüberstellung mit ‚Anlagen' in dem zweiten Satze des Abs. 4 gehoben. Unter besonderen Anstalten können nur diejenigen verstanden werden, welche selbständig benutzt, nicht integrierende Bestandteile des Strombettes sind, und deren Benutzung nicht die notwendige Voraussetzung der Möglichkeit der Beschiffung ist. Ob irgend eine Einrichtung zu diesen besonderen Anstalten

[1] Beilage zum Preuß. Verw.Bl. vom 21. Januar 1905, XXVI Nr. 17 S. 290.

gehört, ist eine quaestio facti. Jedenfalls gehört nicht dazu das vertiefte und verbreiterte Fahrwasser, und die Benutzung dieses Fahrwassers ist nicht die Benutzung einer besonderen Anstalt; dasselbe trifft zu auf alle Verbesserungsarbeiten."

Der erste Satz behauptet eine Gegensätzlichkeit oder mindestens einen begrifflichen Unterschied zwischen „Anstalten" und „Anlagen" im Sinne des Art. 54. Die drei folgenden Sätze geben aber für diese Behauptung keine Gründe; sie enthalten lediglich einen Erklärungsversuch für den Begriff des Besonderen. Der letzte, mit „jedenfalls" beginnende Satz scheint eine petitio principii zu enthalten. Wenn die Reichsverfassung von 1849, deren einschlagende Bestimmungen anerkanntermaßen dem Art. 54 der heutigen zu Grunde liegen, den Anstaltsbegriff auf das Fahrwasser anwandte, so ist ohne nähere Erläuterung — und eine solche fehlt einstweilen — nicht einzusehen, weshalb das verbesserte Fahrwasser keinesfalls eine Anstalt im Sinne der heutigen Verfassung sein kann. Der Umstand, daß die in Betracht kommende Bestimmung der älteren Verfassung sich auf Seeschiffahrt bezieht, ändert an der Sachlage nichts, weil die entsprechende Vorschrift in § 54 Abs. 4 der jetzigen für jede Art von Schiffahrt und Wasserstraßen, also auch für Seeschiffahrt und Seewasserstraßen, gilt.

Aber auch abgesehen hiervon wäre es bei der Identität des Inhalts der Rechtsvorschriften nicht zu erklären, daß der gewollte und bewußte Gegensatz von Anstalten und Anlagen nur in der Verfassung und sonst nirgends, namentlich nicht im Zollvereinsvertrage, in gleicher oder ähnlicher Form in die Erscheinung tritt.

Gegenüber den ausführlichen Beweisen, welche hier für die synonyme und pleonastische Anwendung beider Begriffe sowie überhaupt für das häufige und deshalb nicht auffällige Vorkommen von Pleonasmen in der Gesetzessprache beigebracht worden sind, wäre für die entgegenstehende Behauptung ihrer innerlichen Verschiedenheit im Sinne des Art. 54 eine einigermaßen überzeugende Begründung erwünscht. Eine solche ist aber von Küster nicht beigebracht.

* * *

Professor Wiedenfeld hat in seinem Vortrage vor dem Deutschen Landwirtschaftsrat am 9. Februar 1905 ebenfalls die engere Auslegung des Wortes Anstalt vertreten. Er sagt:

„Es fragt sich —, ob wir in den großen Regulierungs-, Vertiefungs- und Begradigungsarbeiten, die mit so nachhaltigem Erfolge an Rhein und Elbe, in geringerem Umfange auch an den anderen Strömen von

Staats wegen vorgenommen worden sind, — ob wir darin „besondere Anstalten" erblicken dürfen: und diese Frage ist zu verneinen.

Einer derartigen Auslegung des Wortes „Anstalten" widerstreitet zunächst das natürliche Sprachgefühl und der Sprachgebrauch. Wohl niemand kommt auf die Idee, einen Flußlauf, der in einzelnen Teilen durch Menschenhand verbessert worden ist, nun deshalb in seiner ganzen Länge eine „besondere Anstalt" zu nennen; die Verbesserungswerke selbst, die vielleicht als Anstalten bezeichnet werden könnten, lassen sich aber nicht benutzen — oder benutzt etwa ein Schiff in seiner Fahrt die Buhnen und ähnliche Anlagen, die es doch möglichst zu vermeiden trachten muß?"

Da Wiedenfeld auf die Regulierungsbauten an der Elbe exemplifiziert, so mag hier eine Rede des Abgeordneten Eugen Richter, in welcher zufällig auf dasselbe Beispiel bei Erörterung der Abgabenfrage hingewiesen wird, als weiteres Beweismittel für Sprachgefühl und Sprachgebrauch angeführt werden. Richter — übrigens kein unbedingter Gegner, sondern eher ein bedingter Anhänger der Schiffahrtsabgaben — sagte bei Beratung des preußischen Staatshaushaltsetats im Abgeordnetenhause am 23. Januar 1904[1] mit Bezug auf eine vorangegangene Rede des Grafen Limburg-Stirum:

„Was nun die Verkehrsangelegenheiten betrifft, so hat es mir geschienen, als sei er für die Einführung neuer Schiffahrtsabgaben eingetreten. Wir müssen uns dagegen auf das allerentschiedenste verwahren. Dort, wo es sich um Verbesserung einer Wasserstraße, um neue Anstalten handelt, wie es z. B. an Strecken der unteren Elbe und Weser vor einigen Jahren der Fall war, mag man erwägen, ob die Abgabe richtiger ist oder die Unterlassung einer Verbesserung usw."

Bei der unteren Elbe handelt es sich um Baggerungen und Einbauten in das Strombett. Nach dem Sprachgefühl des Abgeordneten Richter sind das also „Anstalten"; daß sie es auch nach allgemeinem Sprachgebrauch und nach der Terminologie der Wassergesetzgebung sind, ist bereits dargelegt worden. Wiedenfeld scheint auch zugeben zu wollen, daß Buhnen an und für sich Anstalten seien; er bestreitet ihnen die Anstaltseigenschaft im Sinne des Artikel 54 eigentlich nur deshalb, weil sie nicht Gegenstand einer „Benutzung" sein könnten. Es wird auf die — an anderer Stelle noch vorzunehmende[2] — Untersuchung der Frage ankommen, ob unter Benutzung nur das unmittelbare oder auch das mittelbare Vorteilziehen von einer Anstalt zu verstehen ist. Die Untersuchung wird freilich

[1] Stenogr. Berichte S. 83.
[2] Vgl. Abschnitt IV S. 255—258.

auf breiter Grundlage angestellt und die Frage für alle Anstalten gleichmäßig, für die der Binnenschiffahrt dienenden ebenso wie für die der Seeschiffahrt gewidmeten, entschieden werden müssen.

Den Begriff des Besonderen definiert Wiedenfeld mit dem Eigenschaftswort „konkret". Er führt aus:

„Man hat — bei den besonderen Anstalten, wie auch die Entstehung der Verfassungsbestimmung erkennen läßt, lediglich an solche Einrichtungen gedacht, die nicht schlechthin die Befahrung des Stromes erleichtern, sondern sich an bestimmte, konkrete „besondere" Vorrichtungen anschließen, die mit dem Verkehr organisch zusammenhängen, aber nicht die Befahrung selbst ausmachen. — Also nur Hafen-, Kran-, Wage, Lager-, Schleusen- und ähnliche konkrete Anlagen sind als „besondere Anstalten" anzusprechen [1], für die eine Abgabe erhoben werden darf; Vorrichtungen dagegen, die auf eine Erhaltung und Verbesserung der Fahrbahn ganz allgemein ausgehen, fallen nicht unter den Begriff der „besonderen Anstalt".

Wiedenfeld hat bei Aufstellung dieser Definition nur die Verhältnisse der Binnenschiffahrt, insbesondere der Ströme, im Auge gehabt. Zu einer befriedigenden Lösung führt sie aber nicht. Konkret sind Buhnen und gebaggerte oder gesprengte Fahrrinnen ebenso wie Schleusen. Auch von den Buhnen am Rhein und von der gesprengten Fahrrinne bei Bingen kann mit Fug und Recht gesagt werden, daß sie „mit dem Verkehr organisch zusammenhängen, aber nicht die Befahrung selbst ausmachen". Wenn diejenigen Vorrichtungen von dem Begriff der besonderen Anstalt ausgeschlossen sein sollen, die „auf eine Erhaltung und Verbesserung der Fahrbahn ganz allgemein ausgehen", so ist damit die Frage nicht beantwortet, wie die praktisch und finanziell sehr wichtige Bezeichnung der Seewasserstraßen zu klassifizieren ist. Übrigens spielt die Bezeichnung der Fahrbahn auch in der Binnenschiffahrt eine gewisse Rolle, die bei regulierten Strömen nur deshalb minder bedeutend ist, weil die Buhnen und Parallelwerke die Funktion der Kenntlichmachung der Fahrrinne mitausüben.

Anderseits paßt die Begriffsbestimmung für Wasserbauten, welche nicht besondere Anstalten sind, als „Vorrichtungen, die auf eine Erhaltung und Verbesserung der Fahrbahn ganz allgemein ausgehen," auch auf Stauanlagen in kanalisierten Flüssen. Als unter Friedrich Wilhelm III. der erste Plan für die Verbesserung der Mosel von Gotthilf Hagen aufgestellt wurde, stand man vor der Frage, wie das in den Stromschnellen und Steinriffen liegende Haupthindernis der Schiffahrt überwunden werden könnte. Die eine

[1] Wiedenfeld gebraucht hier die Worte „Anlage" und „Anstalt" synonym.

Möglichkeit lag in Felssprengungen, Baggerungen und Einschränkungswerken zur Ausgleichung der übermäßig starken Gefälle, die andere in der Unschädlichmachung der Stromschnellen durch Überstauung, d. h. durch Erbauung von Wehren mit Schiffsschleusen unterhalb der sogenannten Furten.

Es wurden mehrere Projekte auf der letzteren Grundlage aufgestellt, aber schließlich doch der Weg der Regulierung beschritten.

Auch bei der Donauregulierung am Eisernen Tor kam die Überstauung der Stromschnellen als Mittel zur Verbesserung des Fahrwassers in Frage, und es besteht vielfach noch heute die Meinung, daß diese Lösung der Aufgabe vor der inzwischen ausgeführten Stromregulierung den Vorzug verdient hätte.

Man sieht aus diesen, leicht zu vermehrenden Beispielen, daß Schleusen oder vielmehr Stauwerke in Strömen unter Umständen und sogar der Regel nach nichts anderes sind als Mittel zur Verbesserung der Fahrbahn für den Durchgangsverkehr.

Wenn in der Wiedenfeldschen, übrigens aus der Reichsverfassung von 1849 entnommenen, Aufzählung von Beispielen nicht die Schleusen mitenthalten wären, könnte man auf den Gedanken kommen, unter besonderen Anstalten sollten die dem örtlichen Verkehr — im Gegensatz zu dem Verkehr auf der Linie des Schiffahrtsweges — dienenden Anstalten verstanden werden. Bei den übrigen Beispielen trifft diese örtliche Eigenschaft allerdings zu. Aber dann wäre wiederum nicht zu verstehen, weshalb der Gesetzgeber nicht den einfachen und klaren Ausdruck „örtlich" gewählt, sondern des sehr schwer verständlichen Eigenschaftswortes „besondere" sich bedient hat. Das letztere ermöglicht auch nach dem Wiedenfeldschen Definitionsversuch eine sichere Auseinanderhaltung der Einzelfälle des praktischen Lebens nicht; es bleibt vielmehr dem Zweifel Tür und Tor geöffnet. Schon um dieses Ergebnisses willen kann der Versuch als geglückt nicht anerkannt werden; denn es ist nicht anzunehmen, daß der Gesetzgeber, als er im Jahre 1867 einen neuen Begriff in die bestehende Regelung der Frage hineinbrachte, einen Begriff von so weittragender praktischer Bedeutung, welcher für die Finanzierung von Wasserbauten in Zukunft maßgebend sein und diese Bauten in abgabefähige und nichtabgabefähige trennen sollte, daß der Gesetzgeber damals die Abgrenzung der beiden Gruppen in einer so unsicheren und unklaren Weise vorgenommen haben sollte.

* * *

Schumacher äußert sich in seinem Buche[1] vom Standpunkte der Wortauslegung über den Anstaltsbegriff mit folgenden Sätzen:

---

[1] S. 138, 139.

„Einmal wird man sprachlich kaum ‚Anstalten' für ganz synonym mit Veranstaltungen oder Maßnahmen oder Anlagen nehmen dürfen und beispielsweise in der Ausbaggerung eines Flusses oder — um eine ‚Benutzung' zu ermöglichen — im vertieften Flusse selbst eine ‚Anstalt' erblicken. ‚Anstalten' sind vielmehr — um schließlich zu definieren — gewisse künstliche sichtbare Vorrichtungen und Bauten an, in oder auf den Flüssen, die einer besonderen Benutzung fähig sind, wie z. B. Schleusen, Leinpfade, Kais, auch künstliche Durchstiche. Auch der notwendige logische Gegensatz des Allgemeinen zu der Benutzung ‚besonderer' Anstalten wird nur in dem Befahren der freien Wasserstraße erblickt werden können. Endlich würde auch das Befahren eines offenen, wenn auch technisch noch so sehr umgestalteten Flusses nicht als ‚Benutzung'[1] einer Anstalt bezeichnet werden.

Das Ergebnis würde hiernach sein, daß nach dem Art. 54 der Reichsverfassung Abgaben auf Strömen und Flüssen nicht erhoben werden dürfen für Vorrichtungen und Maßnahmen, welche nur der Erhaltung, Sicherung und Besserung der natürlichen Fahrstraße dienen, wie Anlagen von Buhnen, Parallelwerken und Grundschwellen, sowie Verwendung von Sinkstücken, wie Beseitigung von Schiffahrtshindernissen und Baggerung, daß dagegen zu den ‚besonderen Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind', zu rechnen sind:

1. Anlagen, die sich nicht auf das natürliche Flußbett beziehen, sondern ein ganz neues Flußbett schaffen, also
   a) Durchstiche (einschließlich des Erwerbs des Grund und Bodens),
   b) Coupierungen, wenigstens soweit sie durch die Durchstiche bedingt werden.
2. Maßnahmen, welche im Interesse des Verkehrs die freie Passierbarkeit der Wasserstraße aufheben und besondere Manipulationen zum Durchlaß erfordern, also insbesondere Schleusen und Wehre. Diese würden auch dann hierher gehören, wenn sie nicht unmittelbar der Verkehrserleichterung, sondern vielleicht landwirtschaftlichen Zwecken dienten, wohl aber mittelbar dadurch, daß ihre Anlage eine notwendige Begleiterscheinung einer Verkehrserleichterung ist, erst eine solche ermöglichten.
3. Maßnahmen zur Förderung des Schiffahrtsbetriebes, wie Leinpfade, Kaianlagen usw.

Ob es erwünscht ist, nach rein formalen Gesichtspunkten in dieser Weise die einzelnen technischen Maßnahmen, die in ihrer

[1] Vgl. dagegen die Ausführungen unter Abschnitt IV S. 251—253.

Gesamtheit zu einem einheitlichen Plane auf jedem Flusse sich zusammenschließen, auseinanderzureißen, steht hier nicht zur Frage, wo es sich nur darum handelt, die bestehende Rechtslage und ihre Konsequenzen darzulegen."

Schumacher bestreitet hiernach — oder er bezweifelt wenigstens — die Synonymität von Anstalt und Anlage. Demgegenüber ist hier der Beweis angetreten worden, daß diese Synonymität im Sprachgebrauch, namentlich auch im Sprachgebrauch der Gesetzgebung über Schiffahrts- und Wasserbauwesen allerdings insoweit besteht, als es sich um bauliche Einrichtungen handelt. Schumacher selbst scheint in einem Satze des vorstehenden Zitates die Worte Anstalt und Anlage einigermaßen gleichwertig anzuwenden.

Ob und inwieweit jener Beweis gelungen ist, muß dem Urteil des Lesers überlassen bleiben. Dasselbe gilt von der Ausdehnung des Anstaltsbegriffs — im Sinne des Sprachgebrauchs — auf Baggerungen, Buhnen und sonstige Regulierungswerke. Es mag nur daran erinnert werden, daß das Preußische Landrecht und die Gesetzentwürfe der vierziger Jahre die Buhnen als Anstalten bezeichnen, daß die badische und reichsländische Gesetzgebung sie unter den Begriff der Veranstaltung subsumiert, daß die Reichsverfassung von 1848 das Fahrwasser eine Anstalt nennt, und daß anderseits das preußische Strombaugesetz vom 20. August 1883 von Buhnen als „Anlagen" spricht. Die volle Synonymität von Anstalt und Anlage wird auch hier nicht angenommen. Der Anstaltsbegriff ist weiter und umfaßt auch unkörperliche Einrichtungen, Organisationen. Deshalb kann aber auch nicht zugegeben werden, daß Anstalten nur „sichtbare Vorrichtungen" seien. Dem widerspricht der Sprachgebrauch und auch die Praxis, die in der Schiffahrts- und Hafenpolizei stets eine Anstalt gesehen haben. Wenn Kirche und Staat Anstalten sind[1], so ist die Verkehrspolizei es auch; diesen Standpunkt hat auch Baden bei Abschluß des Vertrages mit der Schweiz über den Wasserverkehr zwischen Neuhausen und Basel[2] eingenommen.

Wäre die Sichtbarkeit entscheidend, so müßte von den beiden Fahrrinnen des Rheins zwischen Bingen und Aßmannshausen die eine, das von Dämmen eingefaßte „neue Fahrwasser" zu den Anstalten gerechnet werden, während die andere, das sogenannte „Binger Loch", nicht dazu gehören würde.

Wenn Schumacher die Rechtslage unabhängig von ihren praktischen Konsequenzen beurteilt wissen will, ist dieser Standpunkt an sich unanfechtbar. Ein klar bewiesenes Recht muß als solches anerkannt werden, auch wenn seine Anwendung zu unsachlichen oder selbst schädlichen Ergebnissen führen

[1] Vgl. S. 73 dieser Arbeit III B. 2. a. § 2.

[2] Vgl. S. 95 dieser Arbeit III B. 2. a. § 5.

sollte; die Feststellung der letzteren Tatsache wäre lediglich ein Anlaß zur Rechtsänderung. Anders liegt es aber, wenn die gesetzgeberische Willensmeinung, wie hier, in unklarer, mehrdeutiger und zweifelhafter Form zum Ausdruck gelangt ist. Dann ist es zulässig und notwendig, die Wortauslegung an ihren praktischen Konsequenzen zu kontrollieren. Die Vermutung spricht dafür, daß der Gesetzgeber sich diese Konsequenzen klar gemacht hat; sind sie unsachgemäß und ist eine andere zu sachgemäßen Konsequenzen führende Auslegung im Rahmen der grammatischen Interpretation möglich, so ist die letztere als der Willensmeinung entsprechend anzunehmen. Dieser Gedankengang und diese Art der Schlußfolgerung hat gerade bei der Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung volle Berechtigung. Denn er schaffte kein neues Recht, sondern kodifizierte nur einen seit Jahrzehnten bestehenden, in langer Verwaltungsübung erprobten Rechtszustand; und der Verfasser jenes Artikels war ein hervorragender Praktiker, der diese Verwaltungsübung aus langer Tätigkeit im preußischen Handelsministerium kannte und den Gegenstand beherrschte. Es ist als ausgeschlossen zu erachten, daß er die Wirkung der Verfassungsvorschrift sich nicht klar gemacht haben sollte, und es ist ebenso ausgeschlossen, daß er die Absicht gehabt haben könnte — um Schumachers Worte zu wiederholen — „nach rein formalen Gesichtspunkten die einzelnen technischen Maßnahmen, die in ihrer Gesamtheit zu einem einheitlichen Plane auf jedem Flusse sich zusammenschließen, auseinanderzureißen".

Hiernach ist Schumachers Definition, insofern sie Anstalten als „gewisse künstliche sichtbare Vorrichtungen und Bauten" bezeichnet, zu eng. Die Eigenschaft des künstlichen ist anzuerkennen, aber sie ist den Begriffen der Vorrichtungen und Bauten immanent. Die Schleusen im kanalisierten Main sind nicht künstlicher wie die in Quarzitfelsen gesprengte Fahrrinne des Binger Lochs. Die Eigenschaft der Sichtbarkeit ist bei Buhnen ebenso vorhanden wie bei Durchstichen und Schleusen.

Die Ansicht, daß Baggerungen und Arbeiten zur Beseitigung von Schiffahrtshindernissen keine besonderen Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs seien, steht — um diese, für eine wissenschaftliche Untersuchung freilich nicht allein maßgebende Tatsache vorweg zu erwähnen — mit der bewußten und durch Meinungsaustausch festgelegten Praxis der Bundesseestaaten nicht im Einklange[1].

* * *

[1] Vgl. unter III B. 3. C. § 5 S. 221 u. 222.

Professor Löning[1] meint, schon aus dem Wortlaute des Art. 54 gehe hervor, daß eine vertiefte Fahrrinne in einer natürlichen Wasserstraße keine besondere Anstalt sei. Denn wenn durch Regulierung des Flusses das Flußbett tiefer gelegt werde, so sei die Befahrung des Flusses nur auf dem tiefer gelegten Flußbette möglich. Die Abgabe für die Benutzung der vertieften Fahrrinne würde dann also nicht für die Benutzung einer besonderen Anstalt, sondern für die Befahrung der Wasserstraße erhoben werden. Er sagt:

„Es ist klar, daß die Verfassung die besonderen Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, in Gegensatz setzt zu solchen Anstalten und Anlagen, die nur die Befahrung der natürlichen Wasserstraße erleichtern."

Dieser Erklärungsversuch hat ebenso wie die vorher erwähnten, den Mangel, daß er nur aus den Verhältnissen der Binnenschiffahrt entnommen und nur auf diese Verhältnisse berechnet ist. Bei der Seeschiffahrt ist die Benutzung der künstlich vertieften Fahrrinne nicht identisch mit der Befahrung der natürlichen Wasserstraße. Man kann mit kleinen Fahrzeugen zwischen Bremen oder Hamburg und dem offenen Meere auf vielen Linien fahren, von welchen für große Schiffe nur eine einzige, künstlich geschaffene und künstlich offengehaltene fahrbar ist. Dasselbe gilt von der Seeschiffahrtsverbindung mit Stettin und Königsberg.

Was nun die Verhältnisse der Binnenschiffahrt anbelangt, so beruhen die Ausführungen Lönings auf der Voraussetzung, daß bei den auf andere Weise als durch Kanalisierung verbesserten Wasserstraßen die Anstaltsbenutzung mit der Befahrung des natürlichen Schiffahrtsweges notwendig identisch sei, oder mit anderen Worten, daß der letztere Tatbestand den ersteren begrifflich in sich schließe. Diese Voraussetzung ist ausdrücklich aufgestellt für Flüsse; die Binnenschiffahrt hat es aber auch mit Haffen und Seen zu tun, und hier trifft die Voraussetzung keinesfalls zu. Von Stettin nach Swinemünde und von Königsberg nach Pillau kann man die weite Fläche der Haffe auf den verschiedensten Linien befahren; nur größere, tiefgehende Schiffe sind auf die Benutzung der künstlich hergestellten Fahrrinne angewiesen. Auch der durch die Kaiserfahrt abgekürzte Lauf der Swine dient nach wie vor der Schiffahrt.

Jene Voraussetzung ist aber nicht einmal für regulierte Ströme richtig. Denn neben der durch die Regulierungswerke geschaffenen vertieften Fahrrinne ist die alte natürliche Fahrtiefe oder jedenfalls eine geringere, aber doch für

[1] Deutsche Juristenzeitung Nr. 6 Jahrgang X vom 15. März 1905.

die Schiffahrt nutzbare Tiefe auf einer breiten Stromfläche noch vorhanden. Das Flußbett fällt von den die Buhnenköpfe verbindenden sogenannten Streichlinien in sehr allmählicher Böschung bis zur künstlich hergestellten vertieften Fahrrinne ab. Am Niederrhein z. B. beträgt die Breite zwischen jenen Linien 300 m, während die Tiefe von 3 m bei gemitteltem Niedrigwasser nur in 150 m Breite hergestellt ist und erhalten wird. Die zwischen der regulierten Fahrrinne und den Streichlinien liegenden Stromstreifen von zusammen 150 m Breite sind nicht etwa für die Schiffahrt unnutzbar. Sie können von flacher gehenden Fahrzeugen befahren werden und werden sogar von der sehr zahlreich den Niederrhein bevölkernden Flotte der kleinen niederländischen Segler beim Kreuzen notwendig gebraucht.

Die Donau wird am Eisernen Tor nicht nur auf der durch die ungarische Regierung hergestellten, verhältnismäßig schmalen Rinne, sondern daneben auch auf demjenigen Teil der Stromfläche befahren, welcher früher als Fahrstraße diente und von den Regulierungsbauten unberührt geblieben ist. Diese alte, durch die Stromschnellen führende Fahrt wird sogar wegen der in der neuen Fahrrinne herrschenden gewaltigen Strömung noch vielfach bevorzugt und es ist eine der Klagen, welche von der Donauschiffahrt über das Verhalten der ungarischen Regierung erhoben werden, daß sie auch von den das neue Fahrwasser vermeidenden Schiffen die gleiche Abgabe erhebt, wie von denjenigen, die es benutzen.

* * *

Der badische Minister Schenkel sagt in seinem Werke „Das badische Wasserrecht“ [1], und zwar in Anmerkung 8 d zu § 15 des badischen Wassergesetzes vom 26. Juni 1899 auf Seite 249 bei Erläuterung des Art. 54 der Reichsverfassung:

„Als besondere Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs sind die Maßnahmen nicht zu betrachten, wodurch die Sohle des Flusses vertieft und der Wasserstand zusammengehalten wird, wie Räumungen, Baggerungen, Felssprengungen, Regulierungen mittels Parallelwerken (Zeilen) und Buhnen (Kribben); und es kann daher als Entgelt für die Regulierung und Instandhaltung der Wasserstraße eines öffentlichen Flusses von den Beteiligten eine besondere Abgabe nicht erhoben werden, es sei denn durch Reichsgesetz ausdrücklich zugelassen, wie dies für die Unterweser durch das Gesetz vom 5. April 1886 geschehen ist. Dagegen sind besondere Abgaben zulässig für die Benutzung der in einem Fluß (z. B. in dem

[1] Zweite Auflage Karlsruhe 1902.

Untermain bis nach Offenbach) eingelegten Kanalisierungsanstalten, Wehre und Kammerschleusen, mittels deren der Fluß für Schiffe größeren Tiefgangs benutzbar gemacht wurde; ferner für die Benutzung der Häfen, und zwar sowohl zur Bergung der Schiffe bei Hochwasser, im Winter u. dgl., als zum Umschlag der Güter von Schiff zu Schiff oder vom Wasser zum Land und umgekehrt, endlich überhaupt für die Benutzung besonderer Veranstaltungen, wie Kranen, Niederlagsplätze."

Die Bedenken Schenkels gegen die gleichmäßige Behandlung von Stauwerken und anderen, auf Verbesserung der Schiffahrtsverhältnisse abzielenden Wasserbauten als „besondere Anstalten" im Sinne des Art. 54 sind hier nicht näher begründet. Sie scheinen jedenfalls nicht auf dem Gebiete des Sprachgebrauchs — soweit der Ausdruck Anstalt in Betracht kommt — zu liegen. Denn er selbst bezeichnet in seinem Buche alle Wasserbauten, welche irgend im Schiffahrtsinteresse ausgeführt werden, unterschiedslos als „künstliche Veranstaltungen". Er sagt[1] in seiner Anm. 3 zu § 1 des badischen Wassergesetzes:

„Künstliche Veranstaltungen kommen in doppelter Form in Betracht, entweder derart, daß ein natürliches Gewässer, das nach seiner Beschaffenheit nicht schiff- oder floßbar ist, durch Regulierungen, insbesondere Baggerungen, Zusammenfassung des Wassers in einer engeren Rinne mittels Parallelwerken oder Buhnen (Kribben) oder durch Einsetzung einer Anzahl von Stauwehren und Kammerschleusen (Kanalisierung) für den öffentlichen Verkehr benutzbar gemacht, oder derart, daß ein künstliches dem öffentlichen Verkehr dienendes Gewässer, ein Schiffahrts- oder Floßkanal, unter Zuleitung des Wassers aus anderen Gewässern neu hergestellt wird."

Schenkel sieht also — ganz mit Recht — in den technischen Methoden der Regulierung und der Kanalisierung nur zwei verschiedene „Formen" der Schiffbarmachung. Beide sind für ihn „künstliche Veranstaltungen"; diesen Ausdruck gebraucht das badische Wassergesetz synonym mit „Anstalten" und „Anlagen". Der Umstand, daß jene Bemerkungen sich nicht auf die Verbesserung, sondern auf die erstmalige Herstellung einer Wasserstraße beziehen, kann für die Terminologie keinen Unterschied machen. Wenigstens sind sprachliche oder sonstige Gründe für einen solchen Unterschied nicht ersichtlich. Wenn die Anstaltseigenschaft den zur Schiffbarmachung eines Privatflusses ausgeführten Buhnen und Baggerungen beiwohnt, so wird sie denjenigen

[1] Vgl. S. 98 u. 99 dieser Arbeit unter III B. 2. a. § 5. Schenkel gebraucht — nebenbei bemerkt — das Wort Veranstaltung sowohl für Regulierungen als auch für Kanäle.

Buhnen und Baggerungen nicht abgesprochen werden können, die zur Verbesserung der Schiffbarkeit einer vorhandenen natürlichen Wasserstraße dienen.

Auf die fehlende Anstaltseigenschaft dieser Bauten kann Schenkel sich also nicht gestützt haben, als er ihnen die Fähigkeit absprach, Substrat für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben zu sein und durch solche Abgaben finanziert zu werden. Vielleicht vermißt er bei ihnen die Eigenschaft des „Besonderen". Gesagt hat er dies in der Anmerkung 8 d zu § 15 nicht; er äußert sich auch nicht über den leitenden Gesichtspunkt, nach welchem die besonderen Anstalten von den gewöhnlichen — die Ausnahmen von der Regel — unterschieden werden sollen.

Seine Auslegung zeigt ferner dieselbe Eigentümlichkeit, die auch bei derjenigen von Küster, Wiedenfeld, Schumacher und Löning hervortritt, daß sie nur die Verhältnisse der Binnenschiffahrt und auch diese nicht vollständig, berücksichtigt.

* * *

Das vermeidet ein anderer Auslegungsversuch, der in letzter Zeit mehrfach unternommen worden ist, und der in seinem praktischen Ergebnis — ebenso wie der Schenkelsche — darauf hinausläuft, daß nur Stauwerke und Schleusen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und sonstige Regulierungswerke als abgabefähige Anstalten anerkannt werden. Diese Auslegung beruht darauf, das Moment des Betriebes als ein notwendiges Merkmal des Anstaltsbegriffs hinzustellen; auf die besonderen Erscheinungen und Bedürfnisse der See- und Binnenschiffahrt würde es dann allerdings nicht ankommen.

Die hier gekennzeichnete Auffassung des Anstaltsbegriffs ist in der Presse insbesondere durch einen Artikel der Kölnischen Zeitung, welcher den Aufsatz des Wasserstraßenfreundes im Januarheft 1905 der Preußischen Jahrbücher[1] kritisiert, mit folgenden Worten ausgedrückt:

> „Wie der gesunde Menschenverstand dazu kommen kann, Vertiefungen als Anstalten aufzufassen, ist mindestens schwer zu begreifen. Eine Anstalt setzt doch den Begriff des Betriebes voraus: eine Schleuse, ein Kran wird betrieben, eine Stromvertiefung aber nicht."

Wäre das richtig, so würden allerdings die Zweifel darüber, ob alle oder nur gewisse Wasserbauten Gegenstand der Abgabenerhebung sein dürfen, und wie die Grenzlinie zwischen beiden Gruppen zu ziehen ist, sich erledigen oder es würde wenigstens der Spielraum für solche Zweifel sehr stark eingeengt sein. Die hinsichtlich des Sprachgebrauchs aufgestellte Behauptung

[1] „Schiffahrtsabgaben, Reichsverfassung und Verkehrspolitik."

erscheint in so apodiktischer und selbstverständlicher Form, daß eine Begründung ihr überhaupt nicht beigegeben ist. Sie muß aber doch — der Bedeutung des Gegenstandes entsprechend — hier etwas näher geprüft werden; zu diesem Zwecke ist es vor allem notwendig, den Begriff des Betriebes klarzustellen.

Jede körperliche oder unkörperliche Einrichtung bedarf natürlich irgend einer menschlichen Tätigkeit, um ihren Zweck zu erfüllen. Aber diese Tätigkeit ist nicht immer ein „Betrieb" im Sinne des Sprachgebrauchs. Die bloße Unterhaltung der Substanz, die Verwaltung und Beaufsichtigung, ist nicht Betrieb; von einem solchen kann man nur bei den Einrichtungen sprechen, die ohne ständige unmittelbare Tätigkeit des Verwalters überhaupt nicht funktionieren, deren Benutzung unmöglich wird, wenn das zugehörige Betriebspersonal nicht zur Stelle ist oder die entsprechenden Verrichtungen nicht ausübt. Eine Desinfektionsanstalt wird „betrieben", eine Bedürfnisanstalt nicht. Außerdem ist das Wort Betrieb nur anwendbar auf solche Einrichtungen und Anstalten, die zur Hervorbringung materieller Güter, einschließlich der Verkehrsleistungen, dienen. Man betreibt eine Eisenbahn, aber keine Universität, eine Gasanstalt aber keine Missionsanstalt. Die Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei ist eine „Anstalt", aber sie wird nicht „betrieben".

Prüft man nach diesen Gesichtspunkten den Sprachgebrauch hinsichtlich des Wortes Anstalt, wie er in den vorhergehenden Abschnitten [1] durch zahlreiche Zitate veranschaulicht ist, so ergibt sich die Unzulässigkeit der von der „Kölnischen Zeitung" versuchten Einschränkung des Anstaltsbegriffs durch das Merkmal des Betriebes.

Staat, Kirche, Orakel, Buhnen, Fahrwasser, Landwege werden sicherlich nicht „betrieben", sie sind aber dennoch „Anstalten". Dasselbe gilt von Sicherheitshäfen, Seetonnen und Kais [2], weil ihre Wirksamkeit für den Verkehr, ihre Brauchbarkeit für die Schiffahrt nicht — wie z. B. die einer Schleuse — von einer momentanen Betriebstätigkeit abhängt; sie können jederzeit benutzt werden, auch wenn niemand zur Stelle ist. Sie sind Gegenstände der Unterhaltung, aber nicht des Betriebes.

Die „Kölnische Zeitung" befolgt übrigens selbst keineswegs den von ihr in jenem Artikel proklamierten, der Auslegung des Anstaltsbegriffs zu Grunde gelegten Sprachgebrauch. Sie spricht z. B. in Nr. 1232 vom 26. November 1905 von einem katholischen Kloster in der Bretagne, dessen etwaige Tätigkeit nicht näher bezeichnet wird, als von einer Anstalt; man

[1] Vgl. unter III B. 2. a §§ 2—7 Seite 71—105.

[2] Natürlich abgesehen von ihrer etwaigen Ausrüstung mit Hebezeugen usw.

wird aber doch von Klöstern nicht sagen wollen, daß in ihnen ein „Betrieb“ stattfinde[1]. Und selbst wenn die Zeitung mit ihrer Auslegung des Anstaltsbegriffs Recht hätte, so müßte sie sich immer noch mit dem der Anlage auseinandersetzen, der in Art. 54 mit dem der Anstalt synonym gebraucht ist; sie hat sich hierüber nicht geäußert.

Der Betrieb als Merkmal des Anstaltsbegriffes hätte freilich den Vorzug, daß er die Auslegung des Eigenschaftswortes „besondere“ sehr erleichtern oder vielleicht ganz entbehrlich machen würde; denn die Anstalten ohne „Betrieb“ würden dann ganz ausscheiden und die „betriebenen“ wären wahrscheinlich ausnahmslos auch als „besondere“ im Gegensatz zu einem vorläufig allerdings latenten Allgemeinbegriff anzuerkennen. Jedenfalls führen die Erklärungen, welche Wiedenfeld, Schumacher und Löning für den Begriff des Besonderen aus dem vorausgesetzten Gegensatze zwischen Befahrung und Benutzung zu konstruieren suchen, und auf welche später noch näher eingegangen werden soll, zu viel weniger deutlichen und praktisch anwendbaren Ergebnissen.

Wenn weder der allgemeine Sprachgebrauch noch derjenige der Gesetzgebung den Anstaltsbegriff auf die mit einem Betriebe verbundenen Einrichtungen beschränkt, so wäre immer noch die Möglichkeit vorhanden, daß der Gesetzgeber es in dem vorliegenden besonderen Zusammenhange aus irgend einem Grunde hätte tun wollen. Die „Kölnische Zeitung“ sagt hierüber:

„Den letzten Notanker in solchen Fällen, wo Gesetz und Vernunft vermeintlich in Widerspruch geraten, bietet die Erforschung der Meinung des Gesetzgebers; denn es wäre ja immerhin möglich, daß dieser aus sprachlichem Ungeschick etwas anderes gesagt hat als gewollt.“

Der Beweis für eine vom normalen Sprachgebrauch abweichende Anwendung des Anstaltsbegriffs würde demjenigen obliegen, der eine solche Anwendung behauptet und aus ihr Schlußfolgerungen ziehen will. Im vorliegendem Falle ist nicht nur dieser Beweis unmöglich, sondern es läßt sich umgekehrt aus den Akten der preußischen Ministerien, in welchen die Zollverträge abgeschlossen und ausgeführt und die Entwürfe für den Art. 54 der Bundesverfassung aufgestellt sind, der Nachweis dafür erbringen, daß dort im amtlichen Verkehr das Wort Anstalt für jede zur Erleichterung der Schiffahrt dienende Einrichtung — gleichviel ob mit oder ohne „Betrieb“ — namentlich auch für vertiefte Fahrrinnen in Strömen und sonstigen

---

[1] In dem Artikel „Die Trennung von Staat und Kirche in Frankreich“ Nr. 1281 vom 9. Dezember 1905 werden Vereine und kirchliche Stiftungen allgemein als „Anstalten“ bezeichnet.

natürlichen Wasserstraßen — gebraucht worden ist. Diesen Sprachgebrauch hat Delbrück, von welchem bekanntlich die Wortfassung des jetzigen Art. 54 im wesentlichen herrührt, als Ministerialdirektor im damaligen Handelsministerium betätigt. In einem Berichte vom 13. Mai 1862 an den König wegen Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben für die Befahrung der Peene, Swine, Dievenow, des großen und kleinen Haffs heißt es:

„Abgesehen von der Rücksicht auf die im allgemeinen nicht günstigen Verhältnisse der auf Frachtschiffahrt angewiesenen Kahnbesitzer kommt in Betracht, daß die unbeladenen Haffkähne von denjenigen Anstalten und Einrichtungen, zu deren Unterhaltung die Abgabe erhoben wird, nur in beschränktem Maße Gebrauch machen. Für dieselben reicht ein Wasserstand von 2 Fuß vollkommen zu, und da ein solcher auf den Binnengewässern der Oder sich überall findet, so sind die Kahnschiffer bei den die meisten Kosten erfordernden Baggerungsarbeiten zur Erhaltung des Fahrwassers für größere Schiffe gar nicht und bei den Vorkehrungen zur Bezeichnung des Fahrwassers in weit geringerem Maße interessiert, als Seeschiffe. Bei dieser Sachlage erscheint es billig, von den Kahnschiffern auch nur einen Teil der von den Seeschiffern zu entrichtenden Abgabe zu erheben."

Dieser von Delbrück vollzogene Bericht, der die Ermäßigung der allgemeinen Schiffahrtsabgabe auf ein Drittel für Binnenfahrzeuge zur Folge hatte, beweist, daß Delbrück — abweichend von der „Kölnischen Zeitung", welche die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf vertiefte Fahrrinnen in natürlichen Wasserstraßen als kaum denkbar hinstellt — eine solche Ausdrucksweise seinem Sprachgefühl entsprechend fand, also keineswegs das Betriebsmoment als wesentlich für jenen Begriff erachtete. Sie beweist ferner auch, daß Delbrück in der Befahrung der Rinne durch solche Fahrzeuge, welche ohne die durch Baggerarbeiten geschaffene künstliche Fahrtiefe nicht verkehren konnten, die Benutzung einer Anstalt erblickte, daß er auch Bojen und Baken als Anstalten behandelte und daß er in dem Sichrichten nach Fahrwasserzeichen oder — um an die oben zitierte Wiedenfeldsche Bemerkung anzuknüpfen — in dem Vorbeifahren an diesen Zeichen einen die Abgabepflicht begründenden Benutzungsakt sah. Sie beweist endlich gegen die Löningsche Ansicht, daß die Benutzung einer vertieften Fahrrinne tatsächlich und rechtlich identisch sei mit der Befahrung der Wasserstraßen.

Es spricht doch wohl eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, daß dieselbe Auffassung und das gleiche Sprachgefühl für Delbrück maßgebend waren, als er wenige Jahre später den Entwurf für den vielumstrittenen und namentlich auch hinsichtlich der Auslegung des Anstaltsbegriffs umstrittenen

Art. 54 der Bundesverfassung aufstellte. Das um so mehr, als nach Delbrücks eigener Bekundung der Rechtszustand hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Anstalten, welche zur Erleichterung der Schiffahrt bestimmt sind, im Jahre 1862 unter der Herrschaft der Zollvereinsverträge mit dem heutigen, reichsverfassungsmäßigen, identisch ist.

* * *

Der Geheimrat Schwarz sagt in dem Werke von Schwarz und Strutz „Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens" II S. 1150[1] zu der Frage, ob man in der Befahrung regulierter Ströme eine „Benutzung besonderer Anstalten" im Sinne der Reichsverfassung erblicken könne:

„Vom finanzwirtschaftlichen Standpunkt und aus Zweckmäßigkeitsgründen würde diese Auslegung allerdings für die Verbesserung unserer Binnenschiffahrtsstraßen großen Wert haben; indessen tut sie ohne Zweifel dem Wortlaut der Verfassung einen gewissen Zwang."

Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Äußerung auf Binnenwasserstraßen sich beschränkt; sie hat für Seewasserstraßen ganz dieselbe Berechtigung. Sie ist in den Erörterungen über die Abgabenfrage mehrfach zitiert worden, obwohl sie nur eine Ansicht, aber keine Begründung enthält. In Ermangelung einer solchen kann sie hier nicht näher gewürdigt werden. Da jedoch die Wendung, es werde dem Wortlaut der Verfassung ein Zwang angetan, auf die grammatische Interpretation als Quelle der Bedenken des Geheimrats Schwarz hindeutet, so mag hier nochmals hervorgehoben werden, daß der Gebrauch der Ausdrücke „Anstalt" für ein vertieftes Fahrwasser und „Benutzung" für die Fahrt auf einer solchen Rinne wohl nicht als „gezwungen" bezeichnet werden kann, wenn er — um von allen anderen Beispielen hier abzusehen — dem Sprachgefühl des Reichstages von 1849 und des Ministerialdirektors Delbrück im Jahre 1862 angemessen erschien.

* * *

Der hier vertretenen Auffassung des Anstaltsbegriffs nähern sich die Ausführungen, die der Reichsgerichtsrat Reincke in seinem ganz kürzlich erschienenen Kommentare zur Reichsverfassung[2] zum Abs. 4 des Art. 54 gemacht hat. Er spricht von der Frage, ob von einer Benutzung im Sinne der Verfassung die Rede sein könne bei der Befahrung von Wasserstraßen, „deren natürliche Schiffbarkeit durch besondere Veranstaltungen — sei es

[1] Berlin 1903, Guttentag.

[2] Die Verfassung des Deutschen Reichs nebst Ausführungsgesetzen, Berlin 1906 bei H. W. Müller, S. 258 u. 259.

mittels Vertiefungen des Flußbettes oder mittels Regulierung des Gewässers — erhöht ist". Er fährt dann fort:

„Diese Frage läßt sich meines Erachtens namentlich mit Rücksicht auf die in Art. 25 des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 den Einzelbeispielen beigefügte allgemeine Hinweisung auf Einrichtungen zur Erleichterung des Schiffsverkehrs, nicht ohne weiteres von der Hand weisen, vorausgesetzt nur, daß es sich um Benutzung noch wirklich bestehender Einrichtungen handelt. Zu der Annahme, daß die Einrichtungen äußerlich selbständig hervortreten müßten, dürfte darin kein genügender Anhalt liegen. Vielmehr kann man zu der Folgerung gelangen, daß die Absicht der Reichsgesetzgebung darauf gegangen ist, in ihrer Wirksamkeit dauernde Einrichtungen, die vom Staat unter Aufwendung besonderer Kosten im Interesse des Schiffahrtsverkehrs über den natürlichen Zustand der Wasserstraßen hinaus getroffen sind oder werden, den Schiffahrtstreibenden nicht ohne ein billiges Benutzungsentgelt zugute kommen zu lassen".

* * *

Professor Rehm in Straßburg hat in einem Aufsatze, den er in den „Münchener Neuesten Nachrichten" (Nr. 78 vom 14. Februar 1905) unter der Überschrift „Schiffahrtsabgaben und Reichsverfassung" veröffentlichte, zwar anerkannt,

„daß dauernde Einrichtungen zur Verbesserung und Vertiefung der Fahrrinne, Regulierung und Kanalisierung des Fahrweges Anstalten darstellen, welche den Verkehr auf dem Strome erleichtern."

Er steht also hinsichtlich des Anstaltsbegriffs, abweichend von der Ansicht Wiedenfelds und Schumachers, auf demselben Standpunkte, der von Delbrück im Jahre 1862 eingenommen wurde und der in dieser Arbeit vertreten wird. Er fährt dann aber fort:

„Allein die Reichsverfassung verlangt besondere Anstalten, d. h. Anstalten, welche nicht Bestandteile der Wasserstraße, des Flußbettes, sondern einen selbständigen Gegenstand bilden, nicht Sachbestandteil, sondern selbständige Sache sind. Zur besonderen Anstalt gehört, daß sie ohne Änderung ihres Wesens auch außer Verbindung mit der Wasserstraße zu bestehen vermag".

Wäre diese Begriffsbestimmung richtig, so könnte es „besondere Anstalten", welche zur Erleichterung des Verkehrs einer Wasserstraße bestimmt oder geeignet sind, kaum geben; denn die verkehrsfördernde Eigenschaft geht ihnen notwendig verloren, wenn man sich ihre „Verbindung mit der Wasserstraße" aufgehoben denkt. Die Ausschaltung dieser Verbindung bedingt bei

Häfen und allen anderen örtlichen Schiffahrtsanstalten, aber auch bei den keineswegs zur letzteren Gruppe gehörigen Schleusen nicht nur eine entscheidende „Änderung“, sondern geradezu eine Vernichtung „ihres Wesens“. Wehre und Schleusen sind ganz ebenso „Bestandteile der Wasserstraße und des Flußbettes“ wie Buhnen und eingesprengte Fahrrinnen, Grundschwellen und Parallelwerke; sie alle verändern den plastischen Zustand der Flußsohle und des Flußschlauches, zu welchem auch das Hochwasserbett — in diesem Zusammenhang wenigstens — gerechnet werden muß. Sie sind ebensosehr Bestandteile des Stromareals, wie irgend welche Hoch- oder Tiefbauten Bestandteile anderer Grundstücke sind. Uferkais, wie sie in Cöln und Düsseldorf als Bestandteile städtischer Hafenanlagen ausgebaut sind, sind nicht „selbständige Sachen“ in diesem Sinne der Wasserstraße gegenüber; sie erfüllen der Regel nach oder doch sehr häufig zugleich wesentliche Aufgaben für die Stromführung. Viele Kais[1], welche jetzt zum Löschen und Laden dienen, sind tatsächlich aus dem Bedürfnis der sicheren Stromführung in Flußkrümmungen oder der Einschränkung übermäßiger Strombreiten entstanden; sie sind insofern allerdings „Sachbestandteil“, d. h. wesentlicher Bestandteil des Strombettes, namentlich des Hochwasserquerschnittes.

Anderseits wäre ein Durchstich, den Schumacher als „besondere Anstalt“ anerkennen will, nach Rehm sicherlich integrierender Teil des Stromes — er ist „außer Verbindung mit der Wasserstraße“ nicht möglich.

Demnach führt auch der von Rehm aufgestellte Gesichtspunkt zu keiner annehmbaren Lösung der Frage, welchen Schiffahrtsanstalten die Abgabefähigkeit im Sinne des Art. 54 zuerkannt und abgesprochen werden muß.

3. Die logische Interpretation.

a) Allgemeine Bemerkungen.

Das geltende Verfassungsrecht ist in zwei äußerlich getrennten und in der Fassung ganz verschiedenen, dem Inhalte nach allerdings identischen Vorschriften enthalten; in Art. 54 der Verfassung und Art. 25 des Zollvereinsvertrages. Der letztere ist durch Art. 40 der ersteren Bestandteil des Reichsverfassungsrechts geworden.

Die Entstehungsgeschichte beider verläuft in völlig getrennten Bahnen. Die des Art. 25 ergibt sich aus der Entwicklung des Zollvereins, während die des Art. 54 auf die Reichsverfassung von 1849 zurückführt. Die dort für See- und Binnenschiffahrt getroffenen, verhältnismäßig ausführlichen

[1] In Düsseldorf z. B. auch für den Hochwasserschutz. Gleichwohl hat man in der Praxis die Abgabefähigkeit der Kais niemals bezweifelt.

Bestimmungen haben anerkanntermaßen die Grundlage für die mehr summarische Regelung des Gegenstandes in der Bundesverfassung von 1867 gebildet.

Der Vergleich beider Rechtsentwicklungen kann, in Anbetracht der rechtlichen Identität der Ergebnisse, im einzelnen zu wichtigen Schlußfolgerungen führen.

Die älteren Zollverträge haben aber darüber hinaus noch insofern eine weitere Bedeutung für die logische Interpretation, als ihre praktische Handhabung seitens der beteiligten Staaten, namentlich in Preußen, Aufschlüsse über die den einzelnen Vertragsbestimmungen zu Grunde liegende Willensmeinung geben kann. Denn durch Delbrücks Zeugnis und durch die Aufrechthaltung der älteren Verträge in Art. 1 des letzten vom Jahre 1867 ist die Gleichheit des Rechtszustandes auf dem hier in Betracht kommenden Gebiete für die Zeit vor und nach dem Jahre 1867 festgestellt. Also muß das, was vor der Emanation der Bundesverfassung mit den Zollvereinsverträgen vereinbar war, auch heute noch mit dieser Verfassung vereinbar sein. Die Vermutung spricht dafür, daß die preußische Praxis der Intention der vertragschließenden Teile entsprach, da die Verträge aus der Initiative der preußischen Regierung hervorgegangen waren. Abweichungen jener Praxis vom Vertragswillen wären nur denkbar, wenn man als Ursache mißverständliche Auslegung oder bösen Willen annehmen wollte. Beide Annahmen sind in Preußen gleichmäßig ausgeschlossen.

b) Die Rechtsgeschichte.

§ 1.

Die Entstehung des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867.

Als der „Zollvereinsvertrag zwischen Preußen, Kurhessen und dem Großherzogtum Hessen einerseits, dann Bayern und Württemberg andererseits" vom 22. März 1833[1] — der erste für ein größeres Gebiet abgeschlossene — in Kraft trat, gab es in Deutschland zwei grundsätzlich verschiedene Arten von Schiffahrtsabgaben, von welchen die eine mit dem Ausdruck Wasserzölle, die andere als Schiffahrtsabgaben im engeren Sinne bezeichnet zu werden pflegte. Die erstere gehörte in die finanzwissenschaftliche Kategorie der Steuern; sie war ein Überrest der alten Binnenzölle[2],

[1] Preuß. Ges.S. S. 145.

[2] Vgl. Schumacher S. 43 ff.

ein letzter Ausläufer der Finanzwirtschaft des 18. Jahrhunderts, welche den inneren Verkehr ebenso wie den äußeren durch Zölle zu den Staatslasten heranzog. Die Schiffahrt wurde, weil sie ein verhältnismäßig leicht zu erfassendes Steuerobjekt war, als solches zugunsten allgemeiner Staatszwecke in Anspruch genommen. In wie bedeutendem Umfange dies geschah, ergibt sich aus der Tatsache, daß Preußen von 1816 bis 1866 aus dem Rhein etwa 40 Millionen und bis 1870 aus der Elbe etwa 82 Millionen Mark mehr an Schiffahrtszöllen vereinnahmt als auf diese beiden Ströme verwendet hatte. Diese Zahlen können freilich nur auf annähernde Richtigkeit Anspruch machen; eine genaue Rechnung läßt sich nicht aufstellen, weil nach der staatsrechtlichen Natur jener Abgaben ein Anlaß zur laufenden Kontrolle über das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben nicht vorlag. Eine solche Kontrolle ist auch tatsächlich nicht geführt worden; die nachträgliche Ermittelung der in Betracht kommenden Werte stieß infolgedessen auf große Schwierigkeiten.

Über diese Zölle waren für eine Anzahl von Wasserstraßen in der Schlußakte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 internationale Abmachungen [1] getroffen worden, welche den Höchstbetrag der Abgaben, das Tarifsystem und das Erhebungsverfahren betrafen. In Deutschland bestanden solche Abmachungen für den Rhein, Neckar und Main, die Mosel, Ems, Weser, Elbe und Stecknitz, welche deshalb als „konventionelle Flüsse" bezeichnet wurden. Man unterschied ferner in Preußen [2] „gemeinschaftliche, nicht konventionelle" Flüsse, nämlich diejenigen, an welchen außer Preußen noch ein anderer Staat beteiligt und deren Belastung mit Abgaben durch andere Staatsverträge — abgesehen von der Wiener Schlußakte — geregelt war; hierzu gehörten die Saale und Lahn. Die übrigen Flüsse, welche entweder ganz auf preußischem Gebiete lagen oder hinsichtlich deren Preußen für seinen Anteil durch internationale Verpflichtungen nicht gebunden war, wurden „privative" genannt.

Bei dem Abschluß der Zollvereinsverträge wurde auch über die Zölle auf den Flüssen dieser drei staatsrechtlichen Gruppen eine Vereinbarung getroffen, welche mit unwesentlichen Änderungen von einem Vertrage in den anderen überging und im letzten von 1867 wörtlich lautet:

---

[1] Der Schlußakte wurden gewisse Staatsverträge gleichgeachtet, weil sie als integrierende Bestandteile der ersteren galten.

[2] Vgl. die im Jahre 1848 anonym erschienene, von Delbrück verfaßte „Denkschrift über die Bestimmungen, welche rücksichtlich der schiffbaren Flüsse und Wasserstraßen im Deutschen Reiche zu treffen sein werden, in spezieller Anwendung auf die Verhältnisse Preußens."

„Art. 23.

Die Wasserzölle oder auch Wegegeldgebühren auf Flüssen, mit Einschluß derjenigen, welche das Schiffsgefäß treffen (Rekognitionsgebühren), sind von der Schiffahrt auf solchen Flüssen, auf welche die Bestimmungen des Wiener Kongresses oder besondere Staatsverträge Anwendung finden, ferner gegenseitig nach jenen Bestimmungen zu entrichten, insofern hierüber nichts besonderes verabredet ist, oder verabredet werden wird.

Auf den übrigen Flüssen, bei welchen weder die Wiener Kongreßakte noch andere Staatsverträge Anwendung finden, werden die Wasserzölle oder Wasserwegegelder nach den privativen Anordnungen der betreffenden Regierungen erhoben. Diese Abgaben sollen jedoch den Betrag von 1/4 Groschen vom Zollzentner oder 1 Kreuzer vom bayrischen Zentner für die Meile nicht übersteigen.

Auf allen diesen Flüssen wird jeder Vereinsstaat die Angehörigen der anderen Vereinsstaaten, deren Waren und Schiffsgefäße in jeder Beziehung, insbesondere auch hinsichtlich der Binnenschiffahrt [1], gleich seinen eigenen behandeln."

Im zweiten Absatz ist über den Höchstbetrag der Zölle auf „privativen" Flüssen eine Abmachung [2] getroffen, welche den steuerlich-fiskalischen Charakter dieser Zölle deutlich erkennen läßt; denn der zugelassene Satz von 6,6 Pfennig auf den Tonnenkilometer bedeutet eine exorbitante Belastung, deren Höhe dadurch gekennzeichnet wird, daß die höchste gegenwärtig in Deutschland vorkommende Schiffahrtsabgabe nur einen Pfennig für den Tonnenkilometer beträgt.

Abgesehen von dieser einen Abmachung hat der Art. 23 im Zusammenhange der Zollvereinsverträge nur eine negative Bedeutung. Er scheidet die Wasserzölle aus dem Bereiche der gemeinsamen Interessen aus und behält sie der autonomen Regelung der Vertragsstaaten — soweit diese sich nicht anderweitig schon gebunden haben — vor; auch die Erträge dieser Zölle wurden nicht für gemeinsame Rechnung, sondern für eigene Rechnung der beteiligten Regierungen erhoben.

In scharfem Gegensatz zu dem negativen Charakter der Verabredungen über die Flußzölle stehen die Abmachungen, welche über alle sonstigen Schiffahrtsabgaben zwischen den Zollvereinsstaaten getroffen wurden. Sie

[1] Binnenschiffahrt bedeutet hier nicht den Gegensatz zur Seeschiffahrt, sondern die Schiffahrt zwischen Orten desselben Staatsgebietes zum Unterschiede von der Schiffahrt zwischen Uferplätzen verschiedener Vereinsstaaten.

[2] Auch diese Abmachung ist seit dem Vertrage vom 22. März 1833 — vgl. Separatartikel 7 dazu — ständig wiederholt. Für die Zölle auf den konventionellen Flüssen waren Höchstsätze in der Wiener Kongreßakte, für diejenigen auf den gemeinschaftlichen Flüssen in besonderen Verträgen festgelegt.

hatten einen sehr wesentlichen positiven Inhalt, insofern sie das Gebührenprinzip als maßgebend für die Erhebung solcher Abgaben erklärten. Daraus ergaben sich zwei Folgerungen von großer praktischer Wichtigkeit: die Gebühren durften nur für Benutzung bestehender Einrichtungen erhoben werden und sie durften das Maß der Selbstkostendeckung nicht übersteigen. Daß die Gebühren hier für Rechnung der Einzelstaaten zu erheben waren, verstand sich, da diese die benutzten Anstalten unterhalten mußten, von selbst.

Der in Betracht kommende Art. 25 des letzten Zollvereinsvertrags — er ist schon auf Seite 12 zitiert, mag aber der Übersichtlichkeit halber hier nochmals wiedergegeben werden — lautet in seinem ersten Satze:

„Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Kranen- und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, sollen nur bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen erhoben werden und, mit Ausnahme der Abgaben für die Befahrung der nicht im Staatseigentum befindlichen künstlichen Wasserstraßen, die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

Die richtige Bestimmung des Verhältnisses zwischen den Art. 23 und 25 ist für die weiteren Ausführungen von großer Wichtigkeit.

Wie bereits hervorgehoben ist, behandeln sie zwei ihrem inneren Wesen nach ganz verschiedene Arten von Abgaben; der erstere Steuern, der zweite Gebühren. Sodann spricht Art. 23 nur von Abgaben, welche für die Befahrung von Flüssen zu entrichten sind; er hat insofern den Charakter einer lex specialis, welche die Abgaben für die Befahrung aller anderen See- und Binnenwasserstraßen unberührt läßt. Dagegen handelt Art. 25 von Schiffahrtsabgaben überhaupt; sein Inhalt ist für das hier in Betracht kommende Gebiet des öffentlichen Rechts von allgemeiner Bedeutung. Der Geltungsbereich beider Artikel ist auch nicht derart abgegrenzt, daß 23 die Schiffahrtswege und 25 die örtlichen Schiffahrtsanstalten betrifft; denn letzterer erwähnt ausdrücklich die Kanäle und Schleusen, welche immer oder fast immer — nur die Schleusen in den Dockhäfen des Nordseegebietes machen eine Ausnahme — den Interessen des durchgehenden und nicht des örtlichen Verkehrs dienen. Außerdem würde aber auch dieser einschränkenden Auslegung des Art. 25 der Umstand entgegenstehen, daß er am Schlusse der Aufzählung einzelner Arten von Anstalten und Gebühren ganz allgemein von Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs spricht. Zu diesen gehörten, nach Ansicht der preußischen Regierung wenigstens, auch die Strombauwerke an nicht kanalisierten Flüssen. Der Art. 25 galt also auch für natürliche Wasserstraßen, insbesondere Flüsse, neben dem Art. 23. Dieses Nebeneinandergelten ist in

der Weise zu verstehen, daß zwar Schiffahrtsabgaben auf Grund des Gebührenprinzips nach Art. 25 nicht neben Wasserzöllen nach Art. 23 auf demselben Flusse gleichzeitig erhoben werden durften, daß auch die Einführung neuer Wasserzölle nicht gestattet, sondern hinsichtlich ihrer nur der status quo aufrechterhalten oder vielmehr seine Aufrechterhaltung zugelassen werden sollte, daß aber auf den nicht mit Wasserzöllen belasteten Flüssen und erst recht auf anderen Wasserstraßen Schiffahrtsabgaben eingeführt und erhoben werden konnten. Der Art. 25 gab dem Verkehr die Bürgschaft dafür, daß solche Abgaben sich fortan im Rahmen des Gebührenprinzips hielten. Es gab hiernach Flüsse, welche hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben nach Art. 23 und solche, welche nach Art. 25 behandelt wurden; die Entwicklung der Verhältnisse in den einzelnen Verkehrsgebieten des preußischen Staates wird unter III B. 3. c. § 2 noch näher dargelegt werden.

Das Verbot der Neueinführung von Wasserzöllen war in Art. 5 des preußisch-thüringischen Zollvereinsvertrages vom 10. Mai 1833[1] mit den Worten:

„Die Wasserzölle auf den Flüssen in den zum Verein gehörigen Landen werden auch ferner den privativen Anordnungen der betreffenden Regierungen oder den etwa darüber bestehenden Verträgen gemäß erhoben, jedoch sollen weder neue Wasserzölle eingeführt noch die bestehenden ohne allseitige Zustimmung erhöhet werden."

für die beteiligten thüringischen Landesteile ausdrücklich ausgesprochen, aber auch für das übrige Preußen nach den Gesetzen vom 11. Juni 1816, 26. Mai 1818, 23. Januar 1838 und den Zollvereinsverträgen zu Recht bestehend.

Besonders bezeichnend für die Auffassung, welche bei der preußischen Staatsregierung über den Inhalt dieser Vertragsvorschriften bestand, sind die Verhandlungen aus den 50er und 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts über die Neueinführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder. Die früheren Wasserzölle waren auf der zu den „privativen Flüssen" gehörenden Oder im Jahre 1816 für den Binnenverkehr aufgehoben, für den Durchgangsverkehr aber als integrierende Bestandteile der Durchfuhrzölle beibehalten worden. Die Beibehaltung kam — da Wasserzölle Sondereinnahmen waren — im Zollverein dadurch zum Ausdruck, daß Preußen von dem Ertrage der grundsätzlich für Vereinsrechnung erhobenen Durchfuhrzölle einen entsprechenden Anteil als Oberzoll aus der Teilungsmasse vorwegnahm[2]. Solange dieser

---

[1] Preuß. Ges.S. S. 232.

[2] Vgl. unter anderem Vertrag vom 4. April 1853, Preuß. Ges.S. S. 431 Art. 4.

latente Oberzoll bestand, bestritt die preußische Staatsregierung ihrer Volksvertretung gegenüber die rechtliche Zulässigkeit einer Schiffahrtsabgabe; nach seiner Aufhebung erkannte sie eine solche Abgabe als zulässig an. Die auch nach anderen Gesichtspunkten interessierenden Einzelheiten dieser Verhandlungen sind auf Seite 188—197 wiedergegeben; aus ihnen geht insbesondere deutlich hervor, daß die damals geplante Abgabe eine Gebühr im Sinne der Finanzwissenschaft und des Art. 25, nicht etwa ein Zoll im Sinne des Art. 23 sein sollte.

Einen Hinweis darauf, daß neben den Zöllen auch gebührenmäßige Hebungen für die Befahrung regulierter Wasserstraßen durch die Zollvereinsverträge zugelassen waren, enthält ferner der § 21 des Vereinszollgesetzes vom 23. Januar 1838, der mit dem Randvermerk „Vorbehalt wegen der Wasserzölle und anderen Abgaben" bestimmt:

> „Die konventionellen Wasserzölle auf denjenigen schiffbaren Flüssen, welche das Gebiet verschiedener Staaten berühren sowie alle anderen wohlbegründeten Erhebungen und Leistungen, welche zur Unterhaltung der Stromschiffahrt und Flößerei, der Kanäle, Schleusen, Brücken, Fähren, Kunststraßen, Wege, Kranen, Wagen, Niederlagen, und anderer Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, gehören dagegen auch künftig nicht zu den in den §§ 19 und 20 als unzulässig bezeichneten Abgaben."

Hier erscheinen die Steuern — „Zölle" — in scharfer Gegenüberstellung mit den Gebühren, und unter den letzteren werden die für die Stromunterhaltung bestimmten besonders genannt; die Unterhaltung der Stromschiffahrt[1] wird als „Anstalt" bezeichnet. Die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf die Maßregeln zur Verbesserung und Instandhaltung natürlicher Wasserstraßen oder, was praktisch dasselbe bedeutet, auf die einer derartigen Pflege teilhaftig werdenden Schiffahrtswege findet sich ebenso in dem preußischen Gesetzentwurf „betreffend die Regulierung der Tarife zur Erhebung von Kommunikationsabgaben" vom Jahre 1851. Dieser Gesetzentwurf verfolgte lediglich den Zweck, die alleinige Befugnis der Krone zur Feststellung von Abgabentarifen gegenüber Anzweiflungen, welche sich aus dem Wortlaut der Artikel 100 und 109 der preußischen Verfassungsurkunde vielleicht ergeben könnten, sicherzustellen; er blieb lediglich deshalb Entwurf, weil man im Staatsministerium der Meinung war, daß es einer solchen Sicherstellung gar nicht bedürfe. Jedenfalls hatte er einen rein deklaratorischen Charakter; er wollte kein neues Recht schaffen, sondern

[1] Dieser Ausdruck schließt auch die nichtbautechnische Fürsorge, namentlich die Strompolizei, in sich.



nur das bestehende kodifizieren. Das bestehende Recht hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben war damals in den Zollvereinsverträgen enthalten, die mit den Worten: „Kanal-Schleusen usw. und Leistungen, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind" eine Aufzählung der abgabefähigen Anstalten gaben. Der auf Seite 87 abgedruckte § 1 des Entwurfs von 1851 spricht dagegen von „Abgaben für die Benutzung von Land- und Wasserstraßen, Schleusen usw. und anderen zur Erleichterung des Verkehrs dienenden Anstalten". In diesem Entwurf sind also sämtliche Wasserstraßen, nicht nur die Kanäle, aus der clausala generalis ausgeschieden und als Substrate der Abgabenerhebung besonders genannt.

Es wird an anderer Stelle dargelegt werden, daß auch später noch und bis zur Gegenwart der Anstaltsbegriff auf die bloße Stromunterhaltung — gerade von den an der Schiffahrt meistbeteiligten Staaten — angewendet worden ist, daß insbesondere die Uferstaaten an der Unterweser im Jahre 1886 sich darüber verständigten, die Entfernung von Wracks und Baumstämmen aus dem Fahrwasser als besondere Anstalt im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung zu behandeln, und daß dieselbe Auffassung auch in Hamburg bezüglich des Elbfahrwassers besteht.

Im übrigen ist die Terminologie der Verwaltung und selbst der Gesetzgebung [1] in bezug auf die Bezeichnung der beiden Gruppen von Schiffahrtsabgaben nicht gleichmäßig gewesen. Der Ausdruck „Wasserwegegelder", der in den Zollvereinsverträgen als synonym mit „Wasserzöllen" gebraucht wird, bezeichnet häufig auch die Schiffahrtsgebühren, z. B. in der gemeinsamen Erklärung der deutschen Regierungsvertreter vom 21. August 1848 [2] zu der damals beabsichtigten reichsgesetzlichen Regelung der Abgabenfrage. In derselben Erklärung erscheint anderseits auch das Wort „Schiffahrtsabgaben" [3] als gleichwertig mit Wasserzöllen. In den Schiffahrtsakten für die Elbe vom 23. Juni 1821 Art. 7 und für die Weser vom 10. September 1823 § 14, welche unzweifelhaft eine steuerliche Belastung der Schiffahrt einführten oder aufrecht erhielten, schwankt der Sprachgebrauch zwischen „Zöllen" und „Schiffahrtsabgaben". Sogar der aus „Wasserzöllen" und „Wasserwegegeldern" kombinierte Ausdruck „Wasserwegezölle"

---

[1] Im Preußischen Allgemeinen Landrecht wird das Wort „Zoll" sowohl für die Binnenzölle als auch für die Verkehrsabgaben gebraucht. In der Sache wurden beide scharf unterschieden; die Judikatur des Obertribunals hat sich mit dieser Frage mehrfach beschäftigt. Vgl. Plenarbeschluß vom 20. Oktober 1856 Entsch. Bd. 34 S. 1 und Erkenntnis vom 23. Oktober 1872 Entsch. Bd. 68 S. 9*.

[2] Abgedruckt bei Schumacher S. 130, 131. Auch Löning tut das in der „Deutschen Juristenzeitung" vom 15. März 1905, S. 281.

[3] Bei Schumacher steht verdruckt „Schiffsabgaben".



findet sich gelegentlich. In der preußischen Verwaltung wurden häufig die im Rahmen des Gebührenprinzips erhobenen Abgaben „Zölle" genannt; ein Sprachgebrauch, der von der Zentralstelle zuweilen getadelt wurde, dessen völlige Beseitigung aber niemals gelungen ist. Übrigens werden in den beteiligten Bevölkerungskreisen die Schiffahrtsabgaben auch heute noch häufig „Zölle" genannt. Man kann also die beiden Gruppen von Abgaben nicht ohne weiteres nach der Terminologie, sondern nur nach ihrem inneren Wesen unterscheiden.

Für das Gebiet des Norddeutschen Bundes wurden die auf Flußzölle bezüglichen Bestimmungen der Zollvereinsverträge durch die Bundesverfassung unanwendbar. Denn wenn die letztere auch kein ausdrückliches Verbot der Flußzölle ausspricht, wie die Reichsverfassung von 1849 es getan hatte, so bringt sie doch in Art. 54 den Willen, das Gebührenprinzip auf alle Schiffahrtsabgaben auszudehnen und zum ausschließlich maßgebenden auf diesem Gebiete zu machen, unzweifelhaft zum Ausdruck. Damit war der Art. 23 gefallen [1] oder vielmehr — beim Abschluß des neuen Zollvereinsvertrages — gegenstandslos für Norddeutschland. Ob er in diesen Vertrag in der aus früheren Zeiten überlieferten Fassung wieder aufgenommen werden mußte, kann zweifelhaft sein; wahrscheinlich konnte er ganz fortbleiben. Für das Bundesgebiet hatte er, wenn auch die Elbzölle de facto noch einstweilen fortbestanden, keine rechtliche Bedeutung [2]. In Süddeutschland waren die Rhein- und Mainzölle durch die Friedensverträge von 1866 außer Hebung gesetzt; dasselbe war infolge der Staatsverträge vom 30. Juli und 15. August 1835 schon vor dem Abschlusse des letzten Zollvereinsvertrages mit den Neckarzöllen geschehen. Da ferner für die im Zollvereinsgebiete liegende

[1] Schumacher S. 135.

[2] Allerdings hat darüber im Jahre 1870 im Schoße des Bundesrats eine Erörterung stattgefunden. Es erschien zweifelhaft, ob etwa Art. 23 des Zollvereinsvertrages, weil dieser später publiziert und in Kraft getreten sei, wie die Bundesverfassung, der letzteren derogiert und den Einzelstaaten das Recht zur Erhebung von Wasserzöllen wieder verliehen habe. Daß eine solche Kontroverse entstehen konnte, und zwar im dritten Jahre der Geltung beider Staatsdokumente, ist ein auffälliger Beweis für ihre mangelhafte Fassung.

Die Begründung des Bundesgesetzes über die Flößereiabgaben vom 1. Juni 1870 erwähnt diese Kontroverse und beantwortet sie in längeren Rechtsausführungen dahin, es sei nicht anzunehmen, daß es in der Absicht des Norddeutschen Bundes gelegen habe, die durch Art. 54 seiner Verfassung beseitigten Flußzölle unmittelbar darauf bei Abschluß des Zollvereinsvertrages wieder ins Leben zu rufen oder wenigstens zuzulassen. Vgl. Drucksachen des Reichstages 1870 Nr. 137. Bericht der Ausschüsse für Zoll- und Steuerwesen und für Justizwesen, die auf der oberen Saale und auf der Werra erhobenen Flößereiabgaben betreffend. S. 8—25.

Donaustrecke ein bayrisch-österreichischer Staatsvertrag vom 2. Dezember 1851 die bestehenden Flußzölle aufgehoben und deren Neueinführung verboten hatte, so war für den Art. 23 auch außerhalb des Norddeutschen Bundes kaum noch ein Geltungsgebiet oder eine Anwendungsmöglichkeit vorhanden.

Delbrück hat in seiner 1881 erschienenen Schrift „Der Artikel 40 der Reichsverfassung“ S. 87 erklärt, der Art. 23 sei durch die Verfassung „zum Teil aufgehoben, zum Teil gedeckt“; die letztere Bemerkung bezieht sich auf die gleichmäßige Behandlung der Angehörigen, Waren und Schiffe aller Vereinsstaaten. Im Bundesrat war man 1869 und 1870 über diesen Gegenstand geteilter Meinung.

Schließlich wurden noch in § 8 des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 die „Binnenzölle“ ausdrücklich für unzulässig erklärt und hiermit auch die Wasserzölle nochmals de jure grundsätzlich beseitigt[1].

§ 2.

Die Entstehung der Reichsverfassung.

Die Genealogie des geltenden Rechts zeigt einen doppelten Ursprung. Die eine Entwicklungslinie, welche in dem vorhergehenden Abschnitt verfolgt worden ist, weist auf die älteren Zollvereinsverträge, die andere auf die Reichsverfassung vom 28. März 1849 zurück. Auch über diesen zweiten genealogischen Zusammenhang kann ein Zweifel nicht bestehen; er ist von Schumacher näher dargelegt, von Wiedenfeld als vorhanden angenommen und auch von den gesetzgebenden Faktoren mehrfach, insbesondere in den Verhandlungen des konstituierenden Reichstages vom 20. März 1867[2] über

[1] Die „Denkschrift, betreffend den Entwurf eines Vereinszollgesetzes“ (Aktenstück 4, Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Deutschen Zollparlaments 1869 S. 24) bemerkt zu § 8:

Der Erwähnung der „konventionellen Wasserzölle“ wird es nicht bedürfen. Die Erhebung von solchen, soweit sie noch bestehen, beruht auf besonderen Staatsverträgen, welche durch das Gesetz nicht alteriert werden.

In Wirklichkeit gab es damals weder konventionelle noch privative Wasserzölle im Zollvereinsgebiet. Jedenfalls zeigt aber die Begründung, daß man die Wasserzölle als „Binnenzölle“ ansah.

Dasselbe ergibt sich aus der Reichstagsdrucksache 137 von 1870 S. 18—20.

[2] Stenograph. Berichte S. 279—284. Auch die „Kölnische Zeitung“ argumentiert bei ihrer Interpretation des Art. 54 in dem Aufsatz „Die rechtliche Seite der Schiffahrtsabgaben“ in Nr. 129 vom 5. Februar 1905 mit der Abstammung dieser Verfassungsvorschrift von den entsprechenden Bestimmungen der Verfassung von 1849. — Vgl. auch Antrag von Karlowitz zu Art. 1, Aktenstück Nr. 13 des konstituierenden Reichstages 1867.

Art. 4 Nr. 9 der Bundesverfassung und in der Begründung der Gesetzentwürfe wegen Aufhebung der Flößereiabgaben und der Elbzölle vom Jahre 1870[1] vorausgesetzt und anerkannt worden.

Die Reichsverfassung von 1849 wollte nun aber einheitliches Recht auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben nur in sehr beschränktem Umfange, nämlich nur insoweit schaffen, als sie die Wasserzölle völlig beseitigte und für sämtliche Schiffahrtsabgaben das Gebührenprinzip als allein maßgebend erklärte. Im übrigen enthielt sie keine gleichartige Regelung der Abgabenfrage für das Gesamtgebiet der Schiffahrt. Sie ordnete vielmehr die Verhältnisse der Seeschiffahrt und der Binnenschiffahrt nach grundsätzlich verschiedenen Gesichtspunkten. Für den Bereich der Seeschiffahrt wurde ausdrücklich die Finanzierung aller Wasserbauten und sonstigen körperlichen und unkörperlichen Einrichtungen, welche irgendwie im Schiffahrtsinteresse hergestellt waren, oder künftig hergestellt werden sollten, durch Schiffahrtsabgaben für zulässig erklärt. Dieses Prinzip wurde für alle „Schiffahrtsanstalten am Meere und in den Mündungen der deutschen Flüsse“, sowohl für örtliche Anstalten, als auch für die dem Durchgangsverkehre dienenden Seewasserstraßen, aufgestellt. Daß auch die letzteren unter die Vorschriften des die §§ 20 bis 23 umfassenden vierten Verfassungsartikels fallen sollten, geht aus der beispielsweisen Erwähnung des Fahrwassers, der Seetonnen, der Leuchtschiffe und des Lotsenwesens mit zweifelloser Deutlichkeit hervor; denn diese Anstalten und Einrichtungen haben keine lokale, sondern allgemeine Bedeutung. In § 22 ist ausgesprochen, daß in der Befahrung der vertieften, durch Seezeichen kenntlich gemachten oder sonst verbesserten Wasserstraße die Benutzung einer Schiffahrtsanstalt zu erblicken ist.

Dagegen wollte der fünfte Artikel in § 25 die Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben für den Bereich der Binnenschiffahrt oder wenigstens der Flußschiffahrt — nur von der letzteren ist ausdrücklich die Rede — ausschließen. Das geht zwar aus dem Wortlaut nicht ohne weiteres hervor, weil der § 25 nur von „Flußzöllen“ spricht, im nächsten Paragraphen eine andere Gruppe von Schiffahrtsabgaben als „Gebühren“ bezeichnet und in § 27 die Ausdrücke „Flußzölle und Flußschiffahrtsabgaben“ ohne ersichtlichen Grund pleonastisch nebeneinander stellt. Es war aber, wie Schumacher aus der Entstehungsgeschichte des Art. V überzeugend dargetan hat, die Absicht des Reichstages: Die Einzelstaaten sollten die Unterhaltung

[1] Drucksachen des Reichstages 1870 Bd. III Nr. 136 S. 6 und 7 und 137 S. 13, 14, 15.



und Verbesserung des Fahrwassers der Flüsse in Zukunft aus allgemeinen Mitteln, auf Kosten der Steuerzahler, besorgen; nur bei gemeinschaftlichen Flüssen war für die Aufhebung der Zölle eine „billige Ausgleichung" in Aussicht gestellt.

Das gegen die Finanzierung von Wasserbauten aus Schiffahrtsabgaben gerichtete Verbot sollte indessen nur für die Fahrrinnen in den Flüssen, also für eine Gruppe von Wasserstraßen, nicht für die örtlichen, an den Wasserstraßen gelegenen und ihre Benutzung mittelbar erleichternden Einrichtungen gelten. Deshalb gestattete § 26 „Hafen-, Kran-, Wag-, Lager-, Schleusen- und dergleichen Gebühren". Diese Bestimmung galt, ebenso wie das in § 24 geregelte Gesetzgebungs- und Oberaufsichtsrecht des Reichs, nur für die gemeinschaftlichen Flüsse, einschließlich der Mündungen von Nebenflüssen.

Die Aufzählung der Anstalten und Gebühren in § 26 deckt sich nicht mit der entsprechenden Aufzählung in den Zollvereinsverträgen, welche eine größere Zahl von Einzelfällen oder Arten umfaßt, darunter insbesondere die Kanäle und Kanalgebühren, die in § 26 keinen Platz finden konnten, weil der Art. V sich nur mit der Flußschiffahrt beschäftigte.

Daß der Art. 26 nur örtliche Schiffahrtsanstalten, im Gegensatz zu den Wasserstraßen, meint, ist auch aus dem Wortlaut nicht erkennbar; denn abgesehen von den verallgemeinernden Schlußworten „und dergleichen" sind auch die Schleusen ihrem Wesen und der Regel nach keineswegs Bauwerke von örtlicher Bedeutung. Sie dienen im allgemeinen der Verbesserung des Fahrwassers für den durchgehenden Verkehr; jedenfalls beeinflussen die in Flüssen erbauten Schleusen die Interessen der gesamten Schiffahrt dieser Wasserstraßen, nicht etwa Interessen des Lösch- und Ladeverkehrs oder sonstige örtliche Interessen. Die Weserschleuse bei Hameln ist nicht sowohl für die Schiffahrt dieser Stadt als für die Weserschiffahrt im allgemeinen von Bedeutung.

Gleichwohl geht aus der Entstehungsgeschichte des Art. V der Reichsverfassung deutlich hervor, daß man bei Abfassung des § 26 nur an Anstalten von örtlicher Bedeutung gedacht hat. Es ergibt sich insbesondere auch aus der bei Schumacher[1] abgedruckten Erklärung der deutschen Regierungsvertreter vom 21. August 1848 gegen die damals vorgeschlagene und später in der Verfassung vom 28. März 1849 durchgeführte radikale Beseitigung aller Flußschiffahrtsabgaben; denn es heißt dort zu 4:

[1] S. 130, 131.

„Unter den nach Ziffer 2 aufzuhebenden Abgaben sind weder die in den einzelnen Orten für die Benutzung gewisser Anstalten zur Erhebung kommenden Gebühren, wie Hafen-, Schleusen- und dergleichen Gelder, begriffen usw.“ [1]

Daß man die Schleusen in diese Aufzählung von Beispielen einreihte und sie mit Kranen, Wagen und Lagerplätzen gleich behandelte, ist eine der seltsamen Unstimmigkeiten, die sich in der Rechtsgeschichte und dem Rechtszustande hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben leider mehrfach zeigen. Jedenfalls beruhte aber ihre Unterscheidung von Buhnen, Baggerungen und allen sonstigen Strombauwerken anf der Voraussetzung ihres örtlichen Charakters. Im Sinne der Verfassung von 1849 war „örtlich“ soviel wie „besonder“. Der Ausdruck „besondere Anstalten“ wird auch in den Vorverhandlungen über diese Verfassung für die Aufzählung des § 26 gelegentlich gebraucht.

Die grundsätzlich verschiedene Behandlung der See- und Binnenwasserstraßen hinsichtlich der Finanzierung von Wasserbauten nötigte — oder hätte im Falle der praktischen Durchführung genötigt — zur Bestimmung der Grenzen beider Verkehrsgebiete. Diese Abgrenzung hätte man entweder nach Schiffstypen und Betriebsformen in der Weise vornehmen können, daß man auf den von Seeschiffen und Binnenfahrzeugen nebeneinander benutzten Wasserstraßen nur die ersteren mit Abgaben belastete, oder auch örtlich durch Bezeichnung von geeigneten Punkten, unterhalb deren die einzelnen Ströme als Seewasserstraßen gelten sollten.

In der preußischen Staatsregierung ist auch diese Frage damals erwogen und im Sinne der zweiten Alternative beantwortet worden, wobei besonders hervorgehoben wurde, daß auch die Binnenfahrzeuge auf den unteren Stromstrecken abgabepflichtig sein müßten, soweit sie von den dort ausgeführten Fahrwasserverbesserungen und sonstigen Schiffahrtsanstalten Gebrauch machen sollten [2].

* * *

Aus den auf zwei Artikel verteilten 8 Paragraphen der Verfassung von 1849 mit ihrer zweifachen und völlig heterogenen Lösung der Abgabenfrage

---

[1] In dem Antrage zur Reichsverfassung, auf welchen die Erklärung vom 21. August 1848 sich bezog, lautete die entsprechende Vorschrift: „Die Hafen-, Kran-, Wag-, Lager-, Schleusen- u. dgl. Gebühren in den an diesen Flüssen gelegenen Orten usw.“

[2] Am 7. April 1849 fand in Berlin eine Ministerialkonferenz statt, in welcher der in Frankfurt aufgestellte Entwurf eines Reichsgesetzes über die Aufhebung der Flußzölle beraten wurde. Hierbei kam auch die Frage der Abgrenzung von See- und Flußschiffahrt zur Sprache; sie wurde in der dargelegten Weise beantwortet. Das Protokoll über diese Konferenz ist von Delbrücks Hand.



ist in der Bundesverfassung von 1867 der eine, verhältnismäßig kurze Art. 54 entstanden, der, wie schon an anderer Stelle im allgemeinen dargelegt wurde, eine gleichmäßige Regelung für beide Schiffahrtsgruppen, für alle Gewässer, Verkehrsmöglichkeiten, Schiffahrtsanstalten, Wasserstraßen und Häfen enthält.

Die Auslegung des dritten Absatzes in Art. 54, daß in ihm der Inhalt des Art. IV der alten Verfassung zusammengedrängt und eine der damaligen Lösung entsprechende erschöpfende Beantwortung der Frage für das Gebiet der Seeschiffahrt gegeben sei, erscheint nach Lage der Verhältnisse ausgeschlossen. Denn während die alte Verfassung ausdrücklich von Wasserstraßen und Häfen sprach, erwähnt die neue nur die Seehäfen. Das Fahrwasser zwischen den Seehäfen und dem offenen Meere kann man unmöglich als Bestandteil oder Zubehör der Hafenanlagen betrachten [1]. Die Entfernungen von Königsberg, Stettin, Rostock, Lübeck, Hamburg, Bremen zum Meere sind viel zu groß, um ein solches Pertinenzverhältnis zu gestatten — dem in einigen Fällen übrigens auch der Umstand entgegensteht, daß die Häfen und Zugangswasserstraßen in verschiedenen Händen sich befinden. In anderen Fällen ist die Konstruktion dieses Verhältnisses deshalb unmöglich, weil eine größere Anzahl von Häfen an derselben Zugangswasserstraße liegt und sich ihrer bedient; an der Unterelbe hat nicht nur Hamburg ein Interesse, sondern auch Altona, Harburg, Stade, Glückstadt und Brunsbüttel, an der Unterweser außer Bremen auch Elsfleth, Vegesack, Brake, Nordenhamm, Geestemünde und Bremerhaven, um nur diese beiden Ströme und an ihnen die wichtigsten Uferplätze hier zu erwähnen.

Wollte man so lange Stromstrecken dem am weitesten binnenwärts belegenen oder dem bedeutendsten anliegenden Hafen hinzurechnen und als ihm zugehörige „Schiffahrtsanstalt" behandeln, so könnte man schließlich auch auf den Gedanken kommen, den preußischen Niederrhein als Zubehör des Duisburg-Ruhrorter oder des Cölner Hafens zu behandeln, die Strombaukosten anteilig zu den Hafenkosten zu schlagen und die Deckung der ersteren in einem Zuschlage zum Hafengelde zu suchen. Diese Kombination wäre, da die Seeschiffahrt auf dem Rhein bekanntlich bis Cöln geht, nicht oder doch nicht viel seltsamer als die entsprechende für den Unterlauf der Weser und Elbe.

Der Gedanke an die Möglichkeit, daß der Gesetzgeber in Art. 54 Abs. 3 Schiffahrtsanstalten gemeint haben könnte, die nicht in den Seehäfen liegen und nicht zu ihnen gehören, für deren Benutzung aber *in den Häfen die Abgaben zu zahlen* wären, ist so gegen die Wahrscheinlichkeit und

[1] Vgl. unter II § 3 Seite 26, 27, 28.

würde zu so seltsamen Konsequenzen führen, daß er ebenfalls ausscheiden muß. Hätte man im dritten Absatze die Verhältnisse der Seewasserstraßen nach dem Muster der alten Verfassung mit regeln wollen, so hätte es doch mehr als nahegelegen, im vierten Absatze statt „Wasserstraßen" den Ausdruck „Binnenwasserstraßen" zu gebrauchen.

Daß man im vierten Absatz auch den Seeverkehr und die Seewege gemeint hat, läßt sich aber auch positiv beweisen. Denn die in anderem Zusammenhange schon wiederholt erwähnte Neuerung, wonach bei nicht fiskalischen künstlichen Wasserstraßen ein Reingewinn gestattet werden sollte, ist mit Rücksicht auf die damals erwogene Möglichkeit der Erbauung des Nordostseekanals durch Private, also im Interesse des Zustandekommens einer Seewasserstraße, beschlossen und durch eine entsprechende Einschaltung im vierten Absatze zum Ausdruck gebracht worden.

Derselben Ansicht war der Bundesrat, als er den Entwurf eines Gesetzes über die Abgabenerhebung auf der Unterweser im Jahre 1886 dem Reichstag vorlegte. Denn er sagte in der Begründung:

„Auch aus den einschlagenden Bestimmungen der Reichsverfassung (vergl. Art. 54 derselben) werden begründete Einwendungen gegen die Zulassung einer Abgabenerhebung im vorliegenden Falle nicht herzuleiten sein. — Der leitende Gedanke ist augenscheinlich der gewesen, daß für die bloße Nachhilfe, welche erforderlich ist, um die natürlichen Wasserläufe in fahrbarem Zustande zu erhalten, der Verkehr nicht belastet werden sollte."

Auch sonst ist mehrfach in der Begründung von der „Verbesserung des Fahrwassers" als dem Anlasse der Abgabenerhebung die Rede.

Der Bundesrat sah also in dem Ausbau des Seeweges nach Bremen die Regulierung einer natürlichen Wasserstraße im Sinne des vierten, nicht den Bau einer Schiffahrtsanstalt in einem oder für einen Hafen im Sinne des dritten Absatzes des Art. 54 der Verfassung.

Aber auch wenn man sich in der Sache selbst auf den Standpunkt stellen wollte, der Verfasser des Art. 54 habe die Absicht gehabt, die heterogene Lösung der Abgabenfrage in der Verfassung von 1849 auf die Bundesverfassung zu übertragen, so wäre doch die Annahme geradezu unstatthaft, daß er einen Gedanken von so fundamentaler Bedeutung, von so großer Wichtigkeit für die Interessen des Verkehrs und für die Finanzen der beteiligten Staaten so undeutlich zum Ausdruck gebracht hätte.

Die Möglichkeit, daß Delbrück bei Aufstellung des Entwurfs für den Art. 54 den heterogenen Charakter jener Lösung übersehen haben könnte, ist völlig ausgeschlossen. Denn abgesehen davon, daß dieser Charakter dem Leser der Verfassung von 1849 ohne weiteres entgegentritt, war Delbrück

über den Inhalt der letzteren ganz besonders gut unterrichtet, weil er im Jahre 1848 bei den Verhandlungen über ihre Entstehung — soweit das preußische Handelsministerium dabei beteiligt war — hervorragend mitgewirkt hatte. Die Akten enthalten sehr umfangreiche und sorgfältig durchgearbeitete, von seiner eigenen Hand geschriebene Schriftstücke aus dem Sommer des Jahres 1848 über die künftige Regelung der Abgabenfrage für das Reich.

Es muß hiernach als feststehend angesehen werden, daß der Rechtszustand für Seewege und Binnenwasserstraßen — nur um Wasserstraßen und nicht um Häfen, deren Abgabefähigkeit niemals zweifelhaft war, besteht überhaupt ein Streit — heute der gleiche ist. Da ferner auch die Ableitung der heutigen Reichsverfassung aus dem Entwurf von 1849 keinem Zweifel unterligt, so ergibt sich die zwingende Schlußfolgerung, daß von den beiden divergierenden Grundsätzen, welche der letztere für die Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen durch Abgaben aufgestellt hatte, in der ersteren der eine verallgemeinert sein muß.

Die Frage, welcher von beiden zum allgemein maßgebenden gemacht werden sollte, ist von entscheidender Bedeutung für die Auslegung des Art. 54.

Für ihre Beantwortung kommen drei Momente in Betracht.

Das erste ergibt sich aus dem organischen Zusammenhange der maßgebenden Vorschriften beider Verfassungen, das zweite aus der Vergleichung derjenigen wirtschaftlich-politischen Erwägungen, welche die Rechtsbildung einerseits in den Jahren 1848 und 1849, anderseits im Jahre 1867 beeinflussen konnten und beeinflußt haben, das dritte aus der Praxis, insoweit sie als Spiegelbild und Erkenntnisquelle des gesetzgeberischen Willens in Betracht kommt.

* * *

a. Beide Verfassungen haben Vorsorge getroffen für den Fall, daß die deutsche Schiffahrt durch die Gesetzgebung oder Verwaltung fremder Staaten benachteiligt und Deutschland hierdurch genötigt werden könnte, die Machtmittel der völkerrechtlichen Retorsion solchen Staaten gegenüber anzuwenden. Diese Vorsorge verkörperte sich in der Verfassung von 1849, entsprechend der damals beschlossenen grundsätzlich verschiedenen Behandlung der See- und Binnenschiffahrt, in zwei völlig abweichenden Bestimmungen, welche in der gleichmäßigen Disposition des Stoffes den Abschluß der beiden in Betracht kommenden Artikel bilden. Nach dem Schlußparagraphen des Art. 4 darf „eine höhere Belegung fremder Schiffahrt nur von der Reichsgewalt ausgehen", und nach dem des Art. 5 dürfen „Flußzölle und Fluß-

schiffahrtsabgaben auf fremde Schiffe und deren Ladungen nur durch die Reichsgewalt gelegt werden". Der Mehrertrag im ersteren und der Gesamtertrag im letzteren Falle sollte der Reichskasse zufließen.

Wollte die Verfassung von 1867 die differentielle Behandlung der See- und Binnenschiffahrt beibehalten, so mußte sie folgerichtig auch die Retorsionsklausel in beiderlei Gestalt übernehmen. Wer dies zugibt, wird zugleich anerkennen müssen, daß die Fassung der entsprechenden Klausel im Art. 54 einen Rückschluß auf die diesem Artikel zu Grunde liegende gesetzgeberische Willensmeinung gestattet.

Nun heißt es in dem Schlußsatze des Art. 54:

„Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu."

Diese Ausdrucksweise ist nur verständlich unter der Voraussetzung, daß die Abgabenerhebung auf allen deutschen Wasserstraßen grundsätzlich gestattet ist. Denn in den vorhergehenden Sätzen ist zwischen den deutschen Wasserstraßen kein Unterschied nach ihrer Zweckbestimmung und überwiegenden Benutzung für See- und Binnenschiffahrt gemacht. Daß jener Schlußsatz etwa nur auf die Seehäfen bezogen werden könnte, erscheint ausgeschlossen, weil dann der Gebrauch des allgemeinen Ausdrucks „Abgaben" statt „Seehafenabgaben" ein unerklärliches Versehen gewesen wäre und weil in solchem Falle ferner unterstellt werden müßte, der Gesetzgeber habe an den damals im Vordergrunde der Erörterung stehenden Nordostseekanal nicht gedacht. Ebensowenig wäre die Annahme zulässig, der Schlußsatz gelte im Bereich der Binnenschiffahrt nur für die örtlichen Anstalten und Gebühren, also namentlich für Hafengelder; denn abgesehen davon, daß eine derartige Anwendung der Retorsion die größten Unzuträglichkeiten und Ungleichmäßigkeiten hervorrufen würde — manche Binnenhäfen, wie Frankfurt a. M. und Mannheim haben überhaupt keine Schiffahrtsabgaben —, läge hierin auch eine unmotivierte und deshalb unwahrscheinliche Abweichung von dem Vorbilde der Verfassung von 1849, die auch solche örtlichen Gebühren zuließ und dennoch die Erhebung von Befahrungsabgaben auf Binnenwasserstraßen als Retorsionsmittel vorsah.

Will man dennoch an der Auffassung festhalten, der Gesetzgeber habe Abgaben für die Befahrung von natürlichen, gleichviel wie sehr im Schiffahrtsinteresse verbesserten Wasserstraßen grundsätzlich verbieten wollen, so wird man diesen Standpunkt gegenüber dem klaren Wortlaut der die Möglichkeit der Abgabenerhebung voraussetzenden Retorsionsklausel kaum anders

als mit der Behauptung verteidigen können, die bei dem gesetzgeberischen Versuche des Jahres 1849 für notwendig und nützlich befundene Retorsion durch Flußschiffahrtsabgaben sei von dem Gesetzgeber des Jahres 1867 für entbehrlich erachtet worden. Eine solche Behauptung würde jedoch alle Wahrscheinlichkeit gegen sich haben. Denn wenn im Jahre 1849 Veranlassung vorlag, die Möglichkeit von Vexationen der deutschen Binnenschiffahrt durch Nachbarstaaten ins Auge zu fassen und für solche Fälle die Waffe der Retorsion bereitzuhalten[1], so war diese Veranlassung im Jahre 1867 nicht geringer, sondern größer geworden, weil die Elbe, welche im Sinne des Entwurfs von 1849 ein ganz deutscher Strom war, nunmehr mit ihrem Oberlauf außerhalb der Reichsgrenze lag: aber auch auf dem Rhein, der Warthe, der Weichsel und dem Niemen war die Möglichkeit von Differenzen mit dem Auslande hinsichtlich der Binnenschiffahrt vorhanden, zumal für die drei letzteren Flüsse preußisch-russische Schiffahrtsverträge nicht bestanden. Tatsächlich sind auch derartige Differenzen und Reibungen mehrfach vorgekommen.

Nimmt man an, daß der Gesetzgeber die Fassung der auf den wirtschaftlichen Kriegszustand berechneten Retorsionsklausel in Art. 54 dem vorausgesetzten normalen Rechtszustande hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben sinngemäß angepaßt hat — und an dieser Annahme wird man festhalten müssen, weil die Vermutung für sie spricht —, so ist auch der Rückschluß aus jener Klausel auf die Zulässigkeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf regulierten Strömen zulässig und notwendig. Sonst hätte das Retorsionssystem eine empfindliche Lücke; es wäre gegenüber dem Entwurf von 1849 ohne ersichtlichen Grund verschlechtert und geschwächt.

Wären durch Art. 54 Binnenschiffahrtsabgaben — in Gestalt von Fahrwassergeldern — nur auf künstlichen, nicht aber auf natürlichen, das heißt in historischem Sinn natürlichen Wasserstraßen zugelassen, so wäre auch die Waffe der Retorsion nur für die Kanalschiffahrt anwendbar. Mit einer solchen Beschränkung wäre sie aber stumpf und wirkungslos, weil Deutschland mit den Nachbarstaaten nicht durch Kanäle zusammenhängt, sondern

[1] Der Gegenstand wurde damals nicht etwa nur obenhin gestreift, sondern — namentlich in der Beratung seitens des Plenums der Nationalversammlung — von mehreren Rednern zum Gegenstand besonderer Ausführungen gemacht. Vgl. Sitzung der Versamml. vom 10. November 1848 S. 3233 Schultze-Liebau, S. 3235 von Vincke-Hagen, S. 3239 Moritz Mohl und über Retorsion durch Schiffahrtsabgaben in England: Motive des volkswirtschaftlichen Ausschusses S. 3208 Stenograph. Berichte Wigard, Band V. Ferner Bericht des Verfassungsausschusses nebst Entwürfen zur zweiten Lesung der Verfassung Stenogr. Berichte Wigard Band VIII, S. 5749.

nur durch Flüsse. Die unbedeutenden Ausnahmen an der französischen und holländischen Grenze fallen praktisch nicht ins Gewicht gegenüber dem großen Verkehr an den Stromgrenzen bei Emmerich, Schandau, Passau, Schillno und einigen anderen Punkten.

*
* *

b. Wenn die Ableitung der Reichsverfassung aus dem Entwurf von 1849 feststeht, so liegt es nahe, das Augenmerk auf die politischen Triebkräfte und Beweggründe zu richten, welche bei dem Zustandekommen oder vielmehr Nichtzustandekommen des letzteren maßgebend waren, und auf dieser Grundlage in eine Untersuchung der Frage einzutreten, ob dieselben Interessen und Tendenzen noch im Jahre 1867 lebendig und politisch wirksam waren, oder ob sie etwa in ihrer Art, ihrem Grade und ihrer Richtung sich geändert hatten. Eine solche Untersuchung könnte möglicherweise weitere Anhaltspunkte dafür liefern, welche Absichten der Gesetzgeber mit der ziemlich dunklen Fassung des Art. 54 verbunden hat.

Bei dem revolutionären Versuch der Jahre 1848/49 zur Neubildung des öffentlichen Rechtes in Deutschland spielte die Frage der Schiffahrtsabgaben eine nicht unwesentliche Rolle. Zwei Strömungen bekämpften sich damals. Die eine war, dem Zuge der Zeit entsprechend, auf radikale Beseitigung dieser Abgaben gerichtet, während die andere ihre Modernisierung und teilweise Beibehaltung anstrebte. Gegenstand des Streites war lediglich die Erhebung von Schiffahrsabgaben im Rahmen des Gebührenprinzips auf solchen natürlichen Wasserstraßen, deren Schiffbarkeit auf andere Weise als durch Kanalisierung erhalten oder erhöht worden war; in der folgenden Darstellung sollen diese Abgaben der Kürze halber als „Fahrwassergelder“ bezeichnet werden. — Die Forterhebung der alten, auf dem Besteuerungsprinzip beruhenden Flußzölle wurde von keiner Seite ernstlich verteidigt und ebensowenig die Erhebung von Schleusengeldern und örtlichen Schiffahrtsabgaben ernstlich bestritten.

Der Verlauf der Dinge ist bei Schumacher[1], insoweit es sich um das von ihm behandelte Thema der Binnenschiffahrtsabgaben handelte, mit großer Anschaulichkeit geschildert worden. Auf seine Darstellung kann hier im allgemeinen Bezug genommen werden; sie bedarf einer Erweiterung nur insofern, als dies durch die Einbeziehung der Seeschiffahrtsabgaben in den Kreis der Erörterung bedingt wird.

Der volkswirtschaftliche Ausschuß, welcher den die Schiffahrtsverhältnisse betreffenden Abschnitt der Reichsverfassung in Verbindung mit dem Ver-

[1] S. 123—132.

fassungsausschusse vorzubereiten hatte, teilte im Sommer 1848, bevor er der Nationalversammlung seine Vorschläge machte, den in Frankfurt versammelten Vertretern der deutschen Regierungen die hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben gestellten beiden Anträge zur Äußerung mit. Der eine Antrag enthielt die Bestimmung:

„Die mehrere Staaten durchströmenden oder begrenzenden Flüsse sind auf deutschem Gebiet und bis ins Meer für deutsche Schiffahrt und Flößerei frei von Wasserzöllen und anderen, die Ware oder das Schiff betreffenden Abgaben, wogegen die Erhaltung und Verbesserung dieser Ströme dem Reich obliegt".

während der Gegenantrag vorschlug:

„Die von den Einzelstaaten oder dem Reich zu erhebenden Wasserwegezölle dürfen nicht mehr betragen, als die Unterhaltung und Verbesserung des Fahrwassers erfordert."

Die Vertreter der deutschen Staaten erklärten sich fast einstimmig gegen die Übernahme der Strombaulast durch das Reich und für die Zulassung von „Wasserwegegeldern" im Rahmen des Gebührenprinzips bei gleichzeitiger Abschaffung der Flußzölle. Sie sagten in der schon früher erwähnten gemeinsamen Erklärung vom 21. August 1848 unter Nr. 2:

„Alle Schiffahrtsabgaben und Flußzölle, welche gegenwärtig durch die Uferstaaten von Flößen, Fahrzeugen und deren Ladungen erhoben werden, sollen wegfallen; jedoch sind die Uferstaaten berechtigt, Wasserwegegelder zu erheben, welche von der Reichsgewalt, und zwar in der Art festgesetzt werden, daß jeder Uferstaat nicht mehr erhebt, als zum Ersatz der regelmäßigen Verwendung erforderlich ist".

Unter letzterem Ausdruck war nach Nr. 1 der Erklärung verstanden „die regelmäßige Instandsetzung, Unterhaltung und Verbesserung der Fahrbahn in den Flüssen sowie des Leinpfades"; diese Arbeiten sollten „unter Oberaufsicht der Reichsgewalt den Uferstaaten obliegen".

Ferner enthielt jene Erklärung noch einen besonderen Vorbehalt hinsichtlich „derjenigen Abgaben, welche in den Seestaaten von Seeschiffen und deren Ladungen als Ersatz für die zum Nutzen der Seeschiffahrt aufgewendeten Kosten erhoben werden." Der letztere Vorbehalt bezog sich lediglich auf Seewasserstraßen; denn die Abgabefähigkeit der örtlichen Schiffahrtsanstalten war für den ganzen Bereich der See- und Binnenschiffahrt schon anderweit festgestellt und auch gar nicht streitig, während die Erklärung unter Nr. 2 die Binnenwasserstraßen betraf.

1. Hinsichtlich der Binnenwasserstraßen wurde eine abweichende Erklärung nur von den Vertretern Württembergs und Badens abgegeben,

welche sich — aber nur unter der Voraussetzung der Übernahme aller Strombaulasten auf das Reich — für die radikale Beseitigung aller Schiffahrtsabgaben aussprachen. Von den übrigen Regierungsvertretern haben mehrere bei Unterzeichnung der gemeinsamen Kundgebung ihren Standpunkt durch Beifügung besonderer Erklärungen begründet; diese Erklärungen, welche teilweise bei Schumacher[1] abgedruckt sind, geben einen interessanten Einblick in den Gedankengang der damaligen Regierungskreise, der sich mit dem heutigen Standpunkte der preußischen Regierung und des preußischen Landtages im allgemeinen deckt.

Der preußische Vertreter, Camphausen, hatte, als er die gemeinsame Kundgebung vom 21. August unterzeichnete, sich lediglich im Rahmen seiner damaligen Instruktion gehalten. Im Frühjahr 1848 waren im preußischen Handelsministerium „Gesichtspunkte für die Errichtung eines deutschen Zoll-, Handels- und Schiffahrtsvereins" ausgearbeitet und durch das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten sowohl dem preußischen Bundesgesandten als auch dem besonderen in Frankfurt bestellten Bevollmächtigten für die Reichsangelegenheiten zugesandt worden. Diese „Gesichtspunkte" vom 3. Mai 1848, welche die Richtschnur für die Behandlung der wirtschaftspolitischen Fragen bilden sollten, besagten:

„§ 8. Der Verkehr im Inneren ist völlig frei und darf durch keinerlei Hebungen belästigt werden, mit Ausnahme solcher, deren Ertrag auf die Unterhaltung der Kommunikationsmittel verwendet wird."

„§ 9. Alle Strom- oder Wasserzölle sind aufzuheben oder für gemeinsame Rechnung abzulösen, soweit sie nicht als Kommunikationsabgabe (§ 8) forterhoben werden können."

Es sollte also, bei aller Liberalität in der Behandlung der Verkehrsfragen, doch an dem Gebührenprinzip festgehalten werden.

In den nächsten Monaten änderte die preußische Regierung indessen ihre Haltung, indem sie die württembergisch-badische Auffassung sich im wesentlichen aneignete. Zur Begründung dieses Stellungswechsels wurde in Frankfurt eine Druckschrift verbreitet, welche im preußischen Handelsministerium, und zwar von Delbrück verfaßt war[2]. Es ist dieselbe Druckschrift, die von Schumacher[3] als eine „anscheinend halbamtliche" bezeichnet

[1] S. 166—171.

[2] Das Konzept ist vollständig von seiner Hand geschrieben; wieweit der Inhalt seiner persönlichen Überzeugung entsprach, ist nicht festzustellen. Der preußische Vertreter in Frankfurt, Minister Camphausen, ließ die Schrift dort drucken, und zwar, wie er berichtete, „mit einigen Änderungen, durch welche der speziell preußische Standpunkt, von dem der Verfasser dem Zwecke der Schrift nach ausgehen mußte, etwas mehr zurücktritt."

[3] S. 126—127.

und durch die zutreffende Bemerkung charakterisiert wird, sie lasse den überwiegenden Einfluß von Gründen, welche nicht rein sachlicher Natur waren, auf die Behandlung des Gegenstandes erkennen; dieselbe, auf welche Moritz Mohl bei Beratung des Art. 4 der Verfassung durch die Nationalversammlung am 10. November 1848 in seiner Rede anspielte[1]. Sie ist nicht nur wegen der Person des Verfassers, sondern auch sachlich, insofern sie einen intimen Einblick in die damaligen Auffassungen der preußischen Regierung gewährt, von Interesse; es soll daher ihr Inhalt und Gedankengang in seinen wesentlichsten Bestandteilen hier kurz wiedergegeben werden.

Es sollte zunächst der Nachweis dafür erbracht werden, daß der Vorwurf der „Flußfreibeuterei", der Vorwurf fiskalischer Ausbeutung der Binnenschiffahrt zugunsten allgemeiner Staatszwecke, welcher den deutschen Regierungen in den Minderheitsgutachten des Verfassungsausschusses zu § 26 des Verfassungsentwurfs gemacht worden war, auf Preußen nicht oder doch nur in sehr beschränktem Sinne anwendbar sei. Zu diesem Zwecke werden auf S. 1—8 die bestehenden Verhältnisse hinsichtlich der Erhebung von Flußzöllen und Schiffahrtsabgaben auf preußischen Wasserstraßen dargelegt. Auf diese Darlegung wird S. 13 das Urteil gegründet:

„Oben ist nachgewiesen worden, daß der Binnenverkehr auf den preußischen Wasserstraßen von allen nicht für die Benutzung besonderer Anstalten zu entrichtenden Abgaben frei ist."

Ein solches Urteil kann freilich bei näherer Prüfung nur in bedingter Weise als richtig anerkannt werden. Es war nur dann zutreffend, wenn man auch Fahrwasservertiefungen in offenen Strömen, Seen und Meeresarmen als besondere Anstalten ansah; denn auch von der solche Fahrrinnen benutzenden Schiffahrt wurden Abgaben im Rahmen des Gebührenprinzips erhoben. Und wenn auf S. 5 und 6 die Deime als kanalisierter Fluß, die Schiffahrtsabgaben auf der Peene, Swine und Dievenow sowie auf dem Großen und Kleinen Haff als bloßes „Feuer-, Tonnen- und Bakengeld", die Abgaben auf der Ruhr und Lippe als Schleusengeld bezeichnet wurden, so entsprach das nicht der Sachlage. Die Deime war nicht „kanalisiert" und ist es auch heute nicht in dem Sinne, wie man das Wort gewöhnlich versteht. Sie ist nicht durch Wehre und Schleusen gestaut, sondern nur teilweise begradigt und vertieft[2]; das letztere

[1] Stenogr. Berichte Wigard, Band V S. 3238.

[2] Vgl. das im Auftrage des Preußischen Wasserausschusses verfaßte Werk „Memel-, Pregel- und Weichselstrom" von H. Keller. Berlin 1899. Band I S. 333, Band II S. 454, 469, 473—475, 529, 530.

Verfahren bezeichnet man aber sonst als Regulierung. Daß die Schiffahrtsabgaben im Mündungsgebiet der Oder in erster Reihe Fahrwassergelder waren, geht aus dem Immediatbericht vom 13. Mai 1862, welcher auf S. 126 in anderem Zusammenhange angeführt ist, zweifellos hervor. Daß die Ruhr- und Lippeschiffahrtsabgaben niemals Schleusengelder waren, wird auf Seite 176—182 bei der Schilderung der preußischen Verwaltungspraxis unter den Zollvereinsverträgen noch nachgewiesen werden.

Daß der preußische Binnenverkehr auf dem Rhein und der Elbe keine Flußzölle zu entrichten hatte, war richtig. Schiffe und Waren, welche von Wesel nach Coblenz geführt wurden, waren abgabenfrei; dasselbe galt auch für Fahrten von Rotterdam nach Coblenz oder von Hamburg nach Torgau. Aber von Hamburg nach Dresden und von Rotterdam nach Mainz mußten die Flußzölle allerdings auf der preußischen Strecke gezahlt werden, und wenn man für die damals legale und altüberlieferte Besteuerung des Verkehrs durch derartige Binnenzölle den Ausdruck „Flußfreibeuterei“ gebrauchen wollte, so konnte man ihn vom allgemein deutschen Standpunkte aus auch auf Preußen anwenden, da es die Rheinschiffahrtsabgaben tatsächlich in Transitzölle umgewandelt hatte.

Die Schrift wendet sich dann zur Erörterung der Frage, ob der Vorschlag des Verfassungsausschusses, die Unterhaltung der gemeinsamen Flüsse bei gleichzeitiger Untersagung aller Schiffahrtsabgaben auf das Reich zu übernehmen, vom preußischen Standpunkte aus annehmbar sei. Sie hebt die großen Bedenken, welche sich gegen eine solche Maßregel vom praktischen Verwaltungsstandpunkte aus ergeben würden, mit Klarheit und Schärfe hervor. Sie weist auf die Nachteile einer übermäßigen Zentralisierung hin, die entstehen würden, wenn die Reichsgewalt in Frankfurt entscheiden soll, „ob ein Badehaus im Pregel angelegt werden darf“, und schildert die voraussichtlichen Reibungen zwischen den Strombauverwaltungen des Reiches und dem Verwaltungsapparat der Einzelstaaten.

„Die Anlagen zum Schutze der Uferbewohner würden dem Ressort der einzelnen Staaten verbleiben; diese würden aber solche Anlagen, wegen deren enger Verbindung mit dem Schiffahrtsinteresse, nicht ohne vorherige Verständigung mit der Reichsgewalt ausführen oder zulassen können, und ein jeder, der Gelegenheit gehabt hat, über den Gang derartiger Verhandlungen Erfahrungen zu sammeln, wird den Grad von Wahrscheinlichkeit berechnen können, mit welchem, namentlich bei Fragen technischer Natur, auf eine Verständigung zwischen zwei selbständigen Gewalten zu hoffen ist, welche entgegengesetzte Interessen vertreten. —

Die Übertragung der Flußhoheit an die Reichsgewalt würde die

Einwirkung der letzteren auf die innersten Verhältnisse der lokalen Verwaltung in der ganzen Monarchie zur Folge haben und nicht nur die Wirksamkeit der Staatsgewalt in einem sehr wichtigen und in das Leben eingreifenden Zweige vernichten, sondern auch notwendiger Weise die Quelle von fortdauernden Konflikten beider Gewalten werden. Gewiß liegt es aber im gemeinschaftlichen Interesse beider, daß diese Konflikte nicht in den Kreis der Fragen gezogen werden, welche die laufende Verwaltung mit sich bringt. Daß die Verwalteten dabei am meisten zu kurz kommen würden, bedarf keines Beweises."

Man sollte annehmen, daß diese überzeugenden Darlegungen zur Ablehnung des von dem volkswirtschaftlichen Ausschusse gemachten Vorschlages führen mußten. Die Schrift kommt gleichwohl zu seiner Annahme, welche mit dem überwiegenden und ausschlaggebenden Interesse des Verkehrs an der einheitlichen Leitung des Strombaues und der Strompolizei auf S. 12 sehr kurz begründet wird. Der wirkliche Grund ist wohl in der Stellung zu suchen, welche die Schrift zur politischen Seite der Abgabenfrage einnimmt. Die Erhebung solcher Abgaben im Rahmen der Selbstkostendeckung wird an sich als billig und vernünftig anerkannt. Sie wird nur deshalb widerraten und abgelehnt, weil Preußen eine gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe — im Gegensatz zu Flußzöllen — nicht nur vom Durchgangsverkehr, sondern auch vom Verkehr seiner eigenen Binnenhäfen erheben müßte. Hierdurch würde sich die Regierung bei den seit längerer Zeit an Abgabenfreiheit gewöhnten inländischen Bevölkerungskreisen sehr unpopulär machen, und dieser Unpopularität dürfe sie sich nicht aussetzen. Da man anderseits aber auch die Strombaulast unter keinen Umständen auf allgemeine Staatsmittel übernehmen wollte, so blieb nichts weiter übrig, als sie dem Reiche zu übertragen, so unzweckmäßig diese Lösung auch aus anderen, namentlich aus praktischen Gesichtspunkten erscheinen mochte.

Mit großer Schärfe wird auf S. 17 der Grundsatz aufgestellt:

„Es kann nur wiederholt werden: Die Flußzölle aufzuheben und den Uferstaaten die Unterhaltungsverbindlichkeit zu belassen, ist ein Ding der Unmöglichkeit."

In diesem Grundsatz waren alle deutschen Staaten einig; der Unterschied der beiden Gruppen bestand nur in den Wegen, auf welchen sie die übereinstimmend abgelehnte Lösung vermeiden wollten. Die einen wollten es durch Beibehaltung der territorialen Baulast mit Befugnis zur Abgabenerhebung, die anderen durch Übernahme der Baulast auf das Reich.

Die Nationalversammlung trug, im Gegensatz zu radikaleren Strömungen, dem Standpunkte der Regierungen insofern Rechnung, als sie bei der ersten

Lesung des Verfassungsentwurfs am 16. und 17. November 1848 zwar die Aufhebung der Zölle ohne Übernahme der Strombaulast auf das Reich, gleichzeitig aber eine Schadloshaltung der Bundesstaaten wegen der entgangenen Einnahmen beschloß. Hierdurch waren die von den beiden Staatengruppen abgegebenen Erklärungen zwar nicht angebrachtermaßen, aber doch sachlich im wesentlichen berücksichtigt, indem das für beide gleichmäßig ins Gewicht fallende finanzielle Interesse gewahrt blieb. Hierbei ging sogar die Nationalversammlung insofern über die Ansprüche der Regierungen noch etwas hinaus, als sie die Schadloshaltung oder „billige Ausgleichung" in Art. 26 der Verfassung nicht auf die Strombaukosten, deren Deckung durch Schiffahrtsabgaben die Regierungen nur noch erstrebten, sondern auf die den Betrag dieser Kosten der Regel nach — in einigen Staaten sehr bedeutend — übersteigenden Zolleinnahmen bezog. Es war mit dieser Verfassungsvorschrift freilich zunächst nur ein Prinzip oder Programm aufgestellt; es kam praktisch alles darauf an, wie sie ausgeführt wurde, und das von der Zentralgewalt aufgestellte Ausführungsgesetz ist dann im Entwurfsstadium stecken geblieben. Im Prinzip wurde die von der Nationalversammlung beschlossene Lösung der Frage von Preußen und der Mehrzahl der anderen Staaten angenommen [1]; die Regierungen wichen damit von ihrem früheren Standpunkte etwas, aber nicht sehr wesentlich zurück; daß sie es taten, kann bei der Schwäche ihrer damaligen Stellung nicht wundernehmen.

Betrachtet man den Wortlaut des Art. 54 im Lichte dieser geschichtlichen Entwicklung und der politischen Konstellation des Jahres 1867, so ergibt sich zunächst mit zweifelloser Gewißheit, daß man damals diejenige Lösung, auf welche die Regierungen und die Nationalversammlung sich in den Jahren 1848 und 1849 im Kompromißwege verständigt hatten, nicht gewollt hat. Sonst hätte die Entschädigungsfrage, welche den Kern des Kompromisses bildete, notwendig im Art. 54 — ebenso oder ähnlich wie in Art. 5 der Verfassung von 1849 — Erwähnung finden müssen [2]. Es kommen also als möglicherweise gewollt, insoweit der historische Zusammenhang mit den Vorgängen der Revolutionszeit für die Auslegung verwertet werden kann, nur die anderen damals angestrebten Regelungen noch in Frage. Entweder radikale Beseitigung der Zölle, Verbot der Schiffahrtsabgaben und Belassung der Strombauten zu Lasten der Einzelstaaten oder konditionale

---

[1] Vgl. Bericht des Verfassungsausschusses. Vorlage für die zweite Lesung des Verfassungsentwurfs, März 1849. Wigard, Verhandlungen der Nationalversammlung. Band VIII S. 5749—5751.

[2] Die Frage ist später gestreift worden in der Begründung zum Gesetzentwurf über die Aufhebung der Elbzölle, Reichstagsdrucksachen 1870 Nr. 136.

Verknüpfung von Strombaulast und Schiffahrtsabgaben — sei es durch Übernahme der ersteren auf das Reich bei gleichzeitigem Verzicht der Staaten auf die letzteren, sei es durch Belassung beider bei den Einzelstaaten.

Im Rahmen dieser Möglichkeiten entsteht die Frage, ob die größere Wahrscheinlichkeit dafür vorhanden ist, daß die norddeutschen Staaten im Jahre 1867 und die deutschen im Jahre 1871 die von einer radikalen Gruppe der früheren revolutionären Volksvertretung erstrebte, von den Regierungen einstimmig bekämpfte und von der Nationalversammlung selbst abgelehnte Lösung nachträglich verwirklichen wollten — oder ob überwiegende Gründe dafür sprechen, daß die Regierungen eine derjenigen Lösungen in ihr Verfassungswerk übernehmen wollten, welche sie im Jahre 1848 vorgeschlagen und vertreten hatten.

Die letztere Annahme erscheint deshalb als näherliegend und gerechtfertigt, weil kein sachlicher Anlaß für eine Änderung in der Stellungnahme der Regierungen erkennbar ist. Die gleichen Erwägungen verkehrs- und finanzpolitischer Art, welche in den Jahren 1848 und 1849 die Fahrwassergelder als billig und die verfassungsmäßige Untersagung solcher Abgaben ohne Übernahme der Strombaulast auf das Reich als unzulässig erscheinen ließen, trafen auch in den Jahren der Reichsgründung noch zu. Die politischen Voraussetzungen für die Geltendmachung und Verwirklichung dieser rein sachlichen Erwägungen lagen aber für die Regierungen damals sehr viel günstiger als früher. Im Jahre 1848 wollte die Revolution den Nationalstaat schaffen; die Regierungen hatten ihr gegenüber eine schwache Stellung und waren zum Nachgeben in sehr weitem Umfange bereit; die Reichsgründung in den Jahren 1866 und 1871 ging von den Dynastien und Regierungen aus, welche damals — in Preußen wenigstens — sehr stark waren. Und wenn die Regierungen früher trotz ihrer prekären Lage in der hier zur Erörterung stehenden Frage sich der in der Nationalversammlung vorhandenen radikalen Strömung widersetzen zu müssen glaubten, so ist es zum mindesten nicht wahrscheinlich, daß sie diesen Widerstand später aufgeben und das radikale Verbot jeglicher Schiffahrtsabgaben aussprechen wollten, zumal sie in der Zwischenzeit an dem Grundsatze der Abgabenerhebung im Rahmen des Gebührenprinzips festgehalten hatten. Jenes radikale Verbot hätte, wenn es beabsichtigt gewesen wäre, in eine ganz andere, klarere und bestimmtere Form gebracht werden können und müssen, als die des Art. 54 der Bundes- und Reichsverfassung, zumal für ein solches Verbot der Text des Verfassungsentwurfs von 1849 ein sehr naheliegendes Vorbild darbot. Der wesentlich andere, in Art. 54 gewählte Wortlaut schließt aber, wenn die Ausführungen über die grammatische Aus-

legung des Anstaltsbegriffs richtig sind, die Erhebung von Fahrwassergeldern nicht aus; er läßt vielmehr die rechtliche Möglichkeit hierfür bestehen. Der Zwang zur Nichterhebung solcher Abgaben ist nicht ausgesprochen. Die Vermutung streitet für die Erhaltung der einzelstaatlichen Selbständigkeit und Bewegungsfreiheit auch auf diesem Gebiete.

Wenn Schumacher seine abweichende Auslegung des Art. 54 [1] auf die Annahme gründet, die Regierungen hätten durch die Befreiung des Stromverkehrs von drückenden Lasten dem deutschen Volke einen langgehegten Wunsch erfüllen, die Reichsgründung mit der Aureole der Popularität umgeben und dem neuen Nationalstaate eine politische Morgengabe darbringen wollen, die ihrer Bedeutung nach mit der liberalen Errungenschaft des allgemeinen Wahlrechts vergleichbar gewesen sei, so ist gegen diese Beurteilung der Lage zunächst der Einwand zu erheben, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben unter den politischen Idealen des deutschen Volkes doch nicht entfernt eine solche Rolle gespielt hat, wie die des allgemeinen Wahlrechts; entsprechend dem Grundzuge des damaligen politischen Lebens, welches den rein politischen Problemen eine viel größere Wichtigkeit beimaß und ein weit lebhafteres Interesse widmete als den wirtschaftlichen — bekanntlich hat sich das inzwischen sehr geändert. Aber auch ganz abgesehen hiervon, war hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben eine einheitliche und geschlossene Stellungnahme der öffentlichen Meinung garnicht vorhanden. Nicht einmal in der politisch erregten und radikalen Lösungen nur zu sehr geneigten Zeit von 1848 hatte eine solche communis opinio sich gebildet. Einig war man nur darüber, daß die Flußzölle eine rückständige, lästige, und vom Standpunkte der wirtschaftlichen Gerechtigkeit unhaltbare Einrichtung seien; hinsichtlich der Fahrwassergelder oder — wie man sich in Frankfurt damals ausdrückte — Wasserwegegelder waren aber die Meinungen sehr geteilt. Es standen sich in den Kreisen der provisorischen Zentralgewalt und der Nationalversammlung zwei fast gleich starke Gruppen gegenüber, von welchen die eine der Ansicht war, es sei ein Mißgriff, bei Abschaffung der Flußzölle das Kind mit dem Bade auszuschütten und an die Stelle des alten Unrechts, welches der Binnenschiffahrt durch ihre finanzielle Ausbeutung für allgemeine Staatszwecke geschehen sei, das neue Unrecht der Belastung der Steuerzahler mit allen Strombaukosten zugunsten der Schiffahrt zu setzen. Es war sehr zweifelhaft, welche von beiden Strömungen den Sieg davon tragen würde. Noch 5 Wochen vor der Annahme der Verfassung war, wie Schumacher ausführt [2], im Schoße der Nationalversammlung die Stimmung gegen die

[1] S. 133.
[2] S. 128.

Flußfreiheit so stark, daß der Reichshandelsminister Duckwitz die Ansicht äußerte, die zweite Lesung der Verfassung könnte leicht einzelne Änderungen, z. B. Beibehaltung der Rekognitionsgebühren (Schiffahrtsabgaben von der Tragfähigkeit) nötig machen.

Die von der Versammlung schließlich angenommene Verfassungsvorschrift war also nichts weniger als eine einheitliche Kundgebung des Volkswillens, dem gegenüber die Regierungen besonderen Anlaß zur Nachgiebigkeit gehabt hätten und dessen endliche Befriedigung als eine populäre Errungenschaft aufgefaßt werden konnte. Das galt insbesondere auch für die preußischen Verhältnisse. In Preußen war man seit Menschengedenken an Schiffahrtsabgaben gewöhnt. Die Volksvertretung hatte sich nach 1848 wiederholt für ihre Beibehaltung im Rahmen der Selbstkostendeckung ausgesprochen. In einem besonders wichtigen Falle hatten sich sogar die Nächstbeteiligten, Provinziallandtage und Handelskammern, für ihre Einführung auf einem bisher abgabenfreien Strome im Interesse der Förderung des Verkehrs dringend ausgesprochen. Es konnte nicht davon die Rede sein, daß der Druck einer populären Strömung die preußische Regierung bei der Aufstellung des Entwurfs zur Bundesverfassung im Jahre 1867 dazu genötigt oder auch nur veranlaßt hätte, Fahrwassergelder zur bloßen Aufbringung der Strombaukosten nicht nur zu beseitigen, sondern sogar die rechtliche Möglichkeit der Einführung solcher Abgaben für alle Zukunft verfassungsmäßig auszuschließen.

Der politische Effekt, den Preußen und der unter seiner Ägide neu erstandene Nationalstaat zur Einführung der letzteren bei der öffentlichen Meinung brauchte und erstrebte, wurde — soweit das Gebiet der Verkehrspolitik überhaupt hierfür in Betracht kam — durch die Abschaffung der allerdings sehr unpopulären Flußzölle erzielt. Nur von ihnen, nicht von den eigentlichen Schiffahrtsabgaben konnte das im Jahre 1848 geprägte, gehässige Wort von der „Flußfreibeuterei" mit einigem Schein von Recht gebraucht werden. Mit der Aufhebung jener Zölle war aber die rechtliche Zulässigkeit von Fahrwassergeldern nicht beseitigt. Die erstere konnte der letzteren nicht präjudizieren, weil die Fahrwassergelder nicht etwa einen latenten, integrierenden Bestandteil der Zölle bildeten, sondern von ihnen ihrem inneren Wesen, ihrer wirtschaftlichen und staatsrechtlichen Struktur nach verschieden waren. Es war eine praktische Unmöglichkeit, die Rheinzölle im Jahre 1866 und die Elbzölle im Jahre 1870 in Fahrwassergelder nach dem Gebührenprinzip umzuwandeln. Die wirtschaftlichen und finanziellen Unterlagen für die Bildung eines entsprechenden Tarifs waren nicht vorhanden, weil der Betrag der Selbstkosten nicht bekannt war. Man hatte

über diese Kosten nicht, wie bei den nach dem Gebührenprinzip behandelten privaten Wasserstraßen, Buch und Rechnung geführt, weil die Höhe der Abgaben und die Art ihrer Erhebung zu den Aufwendungen des Staates und dem Grade der Benutzung der Schiffahrtsanstalten in keiner inneren Beziehung stand. Die Aufmachung einer solchen Berechnung hat jetzt eine jahrelange mühevolle Arbeit erfordert; diese Arbeit wäre vor 38 und 35 Jahren wohl etwas, aber nicht sehr viel leichter gewesen. Es mußte dann aber noch für die Anstellung symmetrischer, auf gleichen allgemeinen Gesichtspunkten beruhender und nach gleichen Methoden durchgeführter Berechnungen für die nichtpreußischen Uferstaaten gesorgt werden, was nur im Wege der Vereinbarung zu erreichen war. Endlich mußte die Erhebungsweise, wenn die Beziehung von Leistung und Gegenleistung bei der Entrichtung von Fahrwassergeldern in sinngemäßer Anwendung des Gebührenprinzips hergestellt werden sollte, von Grund aus geändert oder vielmehr neu ersonnen werden. Das alte System der Erhebung von Rhein- und Elbzöllen war vom Gebührenstandpunkt aus völlig unbrauchbar. Wie bereits erwähnt, wurden die alten Rheinzölle in Preußen vom preußischen Verkehr überhaupt nicht erhoben, sondern nur dem Durchgangsverkehr nach Süddeutschland auferlegt; die süddeutschen Staaten refaktierten wiederum die preußischen Zölle ihren Staatsangehörigen aus allgemeinen Staatsmitteln. Diese Zölle konnte man also nicht durch einfache Drehung der Tarifschraube in Gebühren verwandeln, auch wenn man das Gesamtergebnis der Einnahmen auf die Höhe der — erst zu ermittelnden — Selbstkosten herabdrückte.

Da eine Reform nicht möglich war, so blieb nichts übrig, als die Zölle abzuschaffen und dann, wenn man wollte, Gebühren auf ganz neuer, selbständiger Grundlage einzuführen.

Das letztere wollte man in den Jahren 1867 und 1871 aber nicht, man wollte es wenigstens nicht am Rhein und an der Elbe. Es fragt sich nur, ob man auch auf die rechtliche Möglichkeit verzichten wollte, und diese Frage ist zu verneinen, weil weder die Absicht des Verzichtes aus dem Wortlaut der Verfassung noch ein Anlaß hierzu aus der Entstehungsgeschichte und der politischen Lage erkennbar ist.

In den östlichen Provinzen, dem alten Kern der preußischen Monarchie, hat man die Fahrwassergelder damals nicht abgeschafft; man hat sie bis heute beibehalten und durch neue vermehrt, ohne irgend welche Zeichen der Erregung oder des Widerspruchs der öffentlichen Meinung.

2. Die historische Entwicklung der Abgabenfrage auf dem Gebiete der

Seeschiffahrt ist von derjenigen, welche sich im Bereich der Binnenschiffahrt vollzogen hat, nicht unwesentlich verschieden.

Wie bereits erwähnt, hatten die Vertreter der deutschen Regierungen in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 21. August 1848 die Forderung erhoben, daß im Bereich der Seeschiffahrt die Finanzierung aller Schiffahrtsanstalten, namentlich auch der Fahrwasserverbesserungen, durch Gebührenerhebung gestattet sein müsse.

Der im volkswirtschaftlichen Ausschusse gestellte Antrag, die Erhebung von Fahrwassergeldern auf den Flüssen bis zum Meere zu verbieten und die Unterhaltung der gemeinsamen Ströme in derselben Begrenzung auf das Reich zu übernehmen, hatte ebenso wie der später von diesem Ausschusse gefaßte Beschluß, den Bau und die Unterhaltung der Seewasserstraßen und sonstigen Seeschiffahrtsanstalten zur Reichssache zu machen und demgemäß auch dem Reiche das alleinige Recht zur Erhebung von Schiffahrtsabgaben vorzubehalten, bei den Hansestädten, welche schon damals für die Beurteilung der deutschen Seeschiffahrtsinteressen ausschlaggebend waren, die allerernstesten Bedenken erregt.

Diesem Bedenken wurde von den bremischen Vertretern schon bei der Unterzeichnung der gemeinsamen Kundgebung durch eine besondere Zusatzerklärung Ausdruck gegeben, in welcher es heißt:

„Einen ferneren Widerspruch sind wir wegen der Lage der Hauptseestädte Norddeutschlands verpflichtet, gegen den § 1 des Entwurfs zu erheben, insofern derselbe eine Aufhebung aller Abgaben auf den Flüssen bis ins Meer ausspricht. Bremen und Hamburg liegen tiefer im Lande, da wo Seeschiffahrt von Flußschiffahrt sich scheidet. Verhältnisse sehr verschiedener Art finden auf der Weser oberhalb und auf der Weser unterhalb Bremen statt. Jene fällt in das Gebiet der eigentlichen Flußschiffahrt und in den Bereich der durch die Weserschiffahrtsakte festgesetzten Flußzölle, welche auf der ganzen Weser 236¼ Pfennig für 300 Pfund betragen, von denen Bremen 45 Pfennig zu erheben berechtigt ist. Zur Erleichterung des durch die frühere Vernachlässigung der Oberweser sehr behelligten Schiffahrtsverkehrs hat Bremen von dieser Berechtigung keinen Gebrauch gemacht, und sie nur in den seltenen Fällen eintreten lassen, daß Güter unter Befreiung von jeder andern Abgabe, auf dem Wasser transitierend direkt aus dem Flußverkehr in den Seeverkehr oder umgekehrt übergingen. Ganz anders sind die Verhältnisse auf der untern Weser. Den Hansestädten lag bisher die Last ob, alle diejenigen kostspieligen Anstalten zu errichten und zu unterhalten, welche Deutschlands Seeschiffahrt und Handel erheischen, und die in andern Ländern nicht die betreffende Handels-

stadt, sondern das ganze Land zu errichten und zu erhalten hat. Es galt dabei in Bremen der Grundsatz, daß eine Entschädigung dafür von den diese Anstalten Benutzenden geleistet werden müsse und verschiedene Erhebungen fanden unter verschiedenen Benennungen, als Tonnen-, Baken-, Convoye-, Schlachtgeld usw. statt. Nach der französischen Gewaltherrschaft wurde die Einrichtung getroffen, daß alle von verschiedenen Verwaltungen erhobenen Abgaben in eine Generalkasse flossen und aus derselben die Verwendungen bestritten wurden. Man fand nun auch zweckmäßiger, die vorgedachten verschiedenen, zugleich den Ersatz für nicht erhobenen Weserzoll gewährenden, durch Handel und Schiffahrt zu erlegenden Abgaben zu vereinigen, unter der gemeinschaftlichen Benennung von eingehenden und ausgehenden Rechten, weil sie bei Gelegenheit des Imports und Exports erhoben wurden. Diese geringen Abgaben von resp. ²/₈ und ¹/₈ pro Cent von allen Bremen selbst betreffenden Importen und Exporten übersteigen nicht das Maß der für Handel und Schiffahrt zu machenden Verwendungen, Bremen ist in deren unvordenklichem und unbestrittenem Erhebungsrechte, und hat auf dieses Recht hin die nötigen Anstalten errichtet und für dieselben Staatsanleihen gemacht, zu deren beziehungsweiser Erhaltung und Verzinsung die aus den eingehenden und ausgehenden Rechten fließenden Einnahmen um so weniger entbehrt werden können, als andere Mittel dazu nicht vorhanden sind. Am einfachsten wird dieses aus der folgenden Zusammenstellung der betreffenden Einnahmen und Ausgaben hervorgehen."

Es folgt hier eine Aufzählung der auf die Seeschiffahrtsanstalten bezüglichen Einnahmen und Ausgaben des bremischen Staates. Sodann heißt es weiter:

„Die fernere Verpflichtung Bremens zu auch nur vorschußweiser Erhaltung der Schiffahrtsanstalten unter Aufhebung der Abgaben ist unmöglich, da die Mittel dazu nicht auf andere Weise zu beschaffen sind. Wollte aber die Reichskasse auch schon jetzt die bedeutenden Ausgaben selbst bestreiten, so würde noch die Befriedigung der gewissermaßen auf jene Einnahmen angewiesenen Staatsgläubiger dieser Übernahme vorangehen müssen.

Wie demnach die Aufhebung der Abgaben am 1. Januar 1849[1], abgesehen von den durch den preußischen Herrn Bevollmächtigten wegen der Verhältnisse zu fremden Staaten geltend gemachten Schwierigkeiten, nicht minder erhebliche in finanzieller Hinsicht für die kleineren Staaten darbietet, so liegt in der beabsichtigten Zentralisation, wenn sie das Maß

[1] Zu diesem Zeitpunkte sollen sie nach den gestellten Anträgen eintreten.

einer starken und wirksamen Oberaufsicht übersteigt, ein ferneres zwiefaches Bedenken. Bis jetzt konnte der einzelne Staat für sich oder in Verbindung mit anderen, die für seine Angehörigen zuvörderst und am meisten wichtigen Anstalten beschließen und ausführen, so schnell es die Umstände erforderten. In der Folge wird diese Befugnis von der Genehmigung der Zentralgewalt in jedem Falle abhängig sein, da nur, wie auch ganz natürlich, für die gebilligten Ausgaben eine Erstattung in Aussicht steht. Am schwersten wird man solches in den kleinen Republiken empfinden, wo der Grundsatz der Selbstverwaltung in alle Verhältnisse gedrungen ist, und der Erkenntnis eines Bedürfnisses für Handels- und Schiffahrtszwecke in der Regel die Befriedigung desselben auf dem Fuße zu folgen pflegte, nun aber der Genehmigung einer Zentralbehörde untergeordnet werden soll, von der man kaum voraussetzen wird, daß sie unsere Bedürfnisse besser kenne, als wir selbst. Hier wird also der Reichsgewalt eine Befugnis beigelegt, die uns über das Wünschenswerte und Zweckmäßige hinauszugehen scheint, besonders wenn erst der Zeitpunkt gekommen sein wird, wo die Zentralgewalt die Ausführung der Arbeiten selbst in die Hand nehmen wird. Alle Vorteile, welche die Einzelstaaten in der Ausführung durch ihre mit den Lokal- und Personalverhältnissen vertrauten und gleichzeitig bei anderen Arbeiten verwandten Beamten in technischer und ökonomischer Hinsicht finden, werden dann unnötig verloren gehen, um auf weniger zweckmäßige Weise dem größeren Aufwande von Reichsbauten Platz zu machen."

Es handelte sich also bei den Seewasserstraßen nicht, wie bei den Binnenschiffahrtswegen, um die konditionale Verknüpfung der Abgabenfreiheit — oder vielmehr vom hanseatischen Standpunkte aus des Zwanges zur Nichterhebung von Schiffahrtsabgaben — mit der Reichsbaulast; für die kleineren Bundesseestaaten war weder das eine noch das andere annehmbar, sie konnten die Abgabenfreiheit unter keinen Umständen gebrauchen und die selbständige Verfügung über ihre Seewege unter keinen Umständen missen [1].

Von der starken Zentralisation, welche die Folge der Übernahme der Seewasserstraßen in die unmittelbare Verwaltung des Reiches gewesen wäre, wurden übrigens auch in Preußen nachteilige Folgen befürchtet. Der preußische Abgeordnete Graf Wartensleben-Swirßen warnte in der Sitzung

[1] Der Hamburger Merk sprach bei der Beratung in der Nationalversammlung am 10. November 1848 mit Entschiedenheit gegen den Verfassungsantrag des volkswirtschaftlichen Ausschusses, der hauptsächlich durch süddeutsche — Moritz Mohl aus Stuttgart — und sächsische Unitarier verteidigt wurde. Wigard, Stenograph. Berichte V S. 3229.

der Nationalversammlung vom 10. November 1848 eindringlich vor einer Organisation, welche dazu führen müßte, daß „wegen eines Pfahles in Memel Kommissare des Reiches geschickt werden müßten."

Schließlich fiel die Entscheidung im Sinne des aus dem volkswirtschaftlichen Ausschusse vorgelegten „Minoritätserachtens", welches davon ausging,

> „daß den einzelnen Uferstaaten die Fürsorge und nähere Überwachung der für den Seehandel und die Schiffahrt nötigen Verfügungen, Einrichtungen und Anlagen überlassen bleiben muß. Die Sache begreift so viele verschiedene Teile in sich, als Häfen, Seetonnen, Leuchttürme und Leuchtschiffe, Baken, Lotsenwesen, Regulierung des Fahrwassers, Quarantäneanstalten usw., zu deren richtiger und zweckmäßiger Handhabung eine genaue Kenntnis durch langjährige Erfahrung erforderlich ist, daß, wenn die Reichsgewalt allerdings die Oberaufsicht zur Sicherstellung des allgemeinen Interesses darüber ausüben soll, sie doch nicht die Ausführung selbst in die Hand nehmen kann, ohne dadurch höchst wahrscheinlich das Schiffahrtsinteresse sehr wesentlich zu beeinträchtigen und so auf den ganzen, sich unter den seitherigen Verhältnissen so großartig aufgeschwungenen Seeverkehr nachteilig einzuwirken. Der Paragraph des volkswirtschaftlichen Ausschusses erklärt dagegen die Schiffahrtsanstalten am Meere ohne weiteres für Reichssache usw." [1].

Gleichzeitig wurde das Recht zur Erhebung von Fahrwassergeldern den Bundesseestaaten zugestanden.

Um die Nutzanwendung aus den damaligen Vorgängen auf die Auslegung der heutigen Verfassung im Wege des Wahrscheinlichkeitsschlusses ziehen zu können, ist es notwendig, sich die politische Lage der Hansestädte jenem Antrage des volkswirtschaftlichen Ausschusses gegenüber klar zu machen. Wenn Delbrück in seiner Druckschrift von 1848 schon für Preußen gesagt hatte, die „Übertragung der Flußhoheit an die Reichsgewalt" würde „die Wirksamkeit der Staatsgewalt in einem sehr wichtigen und in das Leben eingreifenden Zweige vernichten", so bedeutete diese Maßregel für die kleinen Seestadtstaaten, deren Lebensinteresse in der Unterhaltung und Verbesserung des Fahrwassers nach dem Meere und ihrer sonstigen Schiffahrtsanstalten beruht, nicht viel weniger als die praktische Mediatisierung, den Verlust ihrer Selbständigkeit. Sie hätten aufgehört, Herr ihrer Geschicke zu sein, wenn sie hinsichtlich der Frage, ob und was und wann es an der unteren Weser, Elbe und Trave geschehen sollte, abhängig geworden wären von den

---

[1] Der Anfang dieses Zitats ist schon auf S. 103 unter III. B. 2. a. in § 7 in anderem Zusammenhange erwähnt.

Entschließungen einer weit entfernten Zentralregierung und den Abstimmungen eines Reichsparlaments.

Sie waren also durch zwingende Gründe genötigt, die Übernahme ihrer Seewasserstraßen auf das Reich als Danaergeschenk abzulehnen; sie waren ebenso stark darauf angewiesen, mit der Verwaltung dieser Wasserstraßen auch die Befugnis zur Abgabenerhebung zu behalten. Ohne die letztere wäre die erstere auch ein Danaergeschenk gewesen, weil diese kleinen Staatsgebilde trotz aller Kapitalkraft, trotz aller kaufmännischen Tüchtigkeit und Opferbereitschaft für große wirtschaftliche Ziele, die Kosten der verhältnismäßig weiten, nicht von den Uferstaaten, sondern von ihnen allein zu unterhaltenden Schiffahrtswege bis zur offenen See ohne gebührenmäßige Heranziehung der Schiffahrt nicht aufbringen konnten und können[1]. Wenn auch in den Hansestädten die Schiffahrtsinteressen in viel höherem Maße sich den allgemeinen Staatsinteressen annähern und viel weniger von ihnen verschieden sind, wie in den anderen Bundesstaaten, so ist es dennoch auch bei ihnen nicht möglich, alle Kosten für Schiffahrtsverbesserungen auf die Schultern der Steuerzahler zu legen. Hierbei spielt ferner der Umstand eine sehr wichtige Rolle, daß die Schiffahrtsabgaben zum großen Teil von den Reedern ohne Möglichkeit der Überwälzung auf andere, also auch von Nichthanseaten und Nichtdeutschen, aufgebracht werden.

Für die Seestaaten war die Lage gegenüber dem Verfassungswerk von 1848/49 insofern eine andere als für die Binnenstaaten, als letzteren im Rahmen ihres gemeinsamen Entschlusses: keinesfalls territoriale Strombaulast ohne Schiffahrtsabgaben: die Alternative: entweder Reichsstrombaulast ohne oder territoriale Baulast mit Schiffahrtsabgaben: offen blieb, während die Seestaaten oder wenigstens die Hansestädte nur die zweite Möglichkeit hatten.

Das hat selbst die zu doktrinären und radikalen Maßregeln stark hinneigende Nationalversammlung von 1848/49 eingesehen und den Seestaaten ihre Wasserstraßen samt den Schiffahrtsabgaben gelassen.

Die Interessen dieser Staaten in der Abgabenfrage hatten sich zur Zeit der Reichsgründung gegen das Jahr 1849 in keiner Weise verschoben; die Erhaltung der partikularen Hoheitsrechte hinsichtlich der Wasserstraßen und ihres notwendigen Korrelats in Gestalt der rechtlichen Zulässigkeit von Fahr-

[1] In der anonymen hamburgischen Broschüre, welche unter III. B. 2. a. § 7 auf S. 102 Anm. 2 zitiert ist, wird schon die Tatsache, daß die Hansestädte bei ihren Aufwendungen für die Seeschiffahrt nur die Selbstkosten durch Abgaben decken, als eine Art Ruhmestitel hingestellt, wenn auch die Bemerkung gemacht wird: „Es soll damit das Verfahren Hamburgs keineswegs als eine besondere Freigebigkeit hingestellt werden; man verfährt so im wohlverstandenen eigenen Interesse usw.“

wassergeldern war für die hinsichtlich der deutschen Seeschiffahrt ausschlaggebenden Hansestädte nach wie vor die einzig mögliche Lösung. Daß diese Lage der Dinge den maßgebenden Kreisen der preußischen Regierung bei Aufstellung des Entwurfs zur Bundesverfassung entgangen sein könnte, ist völlig ausgeschlossen; es ist am wenigsten denkbar bei dem mit den Verhandlungen und Vorgängen der Jahre 1848 und 1849 auf das genaueste vertrauten Delbrück. Man wußte, daß die Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen durch Abgaben für die Hansestädte eine staatliche Notwendigkeit war und man hatte gar keinen Anlaß, dieser schon von der Frankfurter Nationalversammlung anerkannten Notwendigkeit jetzt die verfassungsmäßige Berücksichtigung zu versagen. Hätte man das gewollt, so wäre es nicht nur angezeigt, sondern geradezu geboten gewesen, solche Willensmeinung in deutlich erkennbare Form zu kleiden. Daß der Art. 54 in deutlich erkennbarer Weise die Erhebung von Abgaben für Seewasserstraßen untersagt, wird aber selbst der eifrigste Gegner solcher Abgaben nicht behaupten. Die Vermutung spricht hier für die Kontinuität der gesetzgeberischen Willensmeinung. Diese Willensmeinung ist in der Verfassung von 1849, dem anerkannten Vorbilde der heutigen, durch die ausdrückliche Zulassung von Fahrwassergeldern klar ausgedrückt. Es muß also angenommen werden, daß Fahrwassergelder auch mit dem Art. 54 vereinbar sind.

Die Hanseaten haben ihn jedenfalls bona fide so verstanden. Das geht nicht nur aus ihrer unangefochtenen Verwaltungspraxis — die sich in dieser Hinsicht von derjenigen der anderen Bundesseestaaten nicht unterscheidet —, sondern auch aus den Erörterungen hervor, die im konstituierenden Reichstage 1867, im Reichstage von 1869 und in späteren Reichstagen über Schiffahrtsanstalten stattgefunden haben.

Im konstituierenden Reichstage wurde zu Art. 4 Nr. 9 der Bundesverfassung von dem Abgeordneten Grumbrecht beantragt, die Zuständigkeit des Reiches auszudehnen auf „die Anstalten für Seeschiffahrt, Häfen, Seetonnen, Leuchttürme, das Lotsenwesen, das Fahrwasser". Über diesen Antrag, der im Jahre 1869 mit einer nicht sehr erheblichen Änderung wiederholt wurde und schließlich zu einer Ergänzung der Verfassung durch Reichsgesetz vom 3. März 1873[1] führte, entspann sich in den Jahren 1867 und 1869 eine längere Erörterung, welche an die entsprechenden Verhandlungen der Nationalversammlung von 1848 anknüpfte; auch die Fassung des Antrages war, wie der lübeckische Abgeordnete Görtz zutreffend[2] bemerkte, dem § 20 des damaligen Verfassungsentwurfs entlehnt.

[1] R.Ges.Bl. S. 47.

[2] Reichstagsverhandl. vom 20. März 1867 Stenogr. Ber. S. 281.

Obwohl es sich bei dem Antrage nur um die Gesetzgebung und Aufsicht des Reiches, nicht um dessen unmittelbare Zuständigkeit für die Verwaltung des Seewesens handelte, so lebte doch bei den Hanseaten die alte Besorgnis vor schädlicher Zentralisierung wieder auf, und die Erörterung wurde von ihnen in dem Sinne geführt, als ob es darauf ankäme, die Autonomie der Bundesstaaten hinsichtlich der Anstalten für die Seeschiffahrt zu verteidigen. Gleich der erste Redner, ein hamburgischer Abgeordneter, konnte in der Reichstagsverhandlung vom 20. März 1867 „die Furcht nicht unterdrücken, daß, wenn z. B. eine Sandbank sich verschieben sollte, und dadurch eine neue Tonnenlegung erforderlich gemacht würde, eine geraume Zeit vergehen würde, bis zu dieser neuen Sandbank der entsprechende Aktenhaufen geschrieben wäre". Auch konnte er sich „der Befürchtung nicht entschlagen, daß, wenn in richtiger Konsequenz beschlossen würde, daß, was Bundessache ist, auch aus der Bundeskasse zu bezahlen ist, es später äußerst schwer halten würde, die nötigen Bewilligungen zu erhalten" usw. Es wurde also die — zunächst willkürliche und in dem Antrage nicht begründete — Voraussetzung gemacht, daß die Seeschiffahrtsanstalten vom Reiche in eigene, unmittelbare Verwaltung übernommen werden sollten oder würden.

Bei den Erörterungen über diesen Gegenstand lag es nahe, auch die Frage der Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen durch Fahrwassergelder zu berühren. Das ist auch in ausgiebiger Weise geschehen. Der Abgeordnete Meier aus Bremen, welcher sich ebenso wie die übrigen Hanseaten für die Belassung der Schiffahrtsanstalten in der Hand der Seestaaten aussprach, verwies in der Verhandlung vom 20. März 1867[1] auf das Beispiel Englands, wo die Unterhaltung der Seewasserstraßen auch nicht Reichssache, sondern den Nächstbeteiligten unter gleichzeitiger Zulassung von Schiffahrtsabgaben anheimgestellt sei.

Im Jahre 1869 wurde diese Seite der Sache noch eingehender behandelt. Der Antragsteller Grumbrecht erwähnte in der Reichstagsverhandlung vom 6. April 1869 ausdrücklich die hamburgische Schiffahrtsabgabe für die Befahrung der Unterelbe, das sogenannte „Lotsgeld", unter Anführung der finanziellen Erträge. Der Abgeordnete Waldeck sprach ebenfalls von dieser Abgabe in dem Sinne, daß man sie wohl nicht entbehren könne; und nachdem ein hamburgischer Abgeordneter darauf hingewiesen hatte, daß Hamburg trotz der Abgaben „eine Unterbilanz von 300 000 Talern aus den Stromeinrichtungen" habe, erklärte Waldeck nochmals:

[1] Stenogr. Berichte S. 283.

„Im konstituierenden Reichstage sagte ein anderer Abgeordneter für Hamburg, daß für diese Sache: Leuchttürme, Tonnen usw. auf ihrem Budget 500 000 Taler ständen [1]; der jetzige Herr Abgeordnete sagt, die Stromregulierung überhaupt gebe ihnen eine Unterbilanz von 800 000 Talern. Das kann ja immer so sein, das widerlegt aber nicht, was ich gesagt habe, nämlich, daß jene 500 000 Taler keineswegs durch Hamburgs Abgaben allein, sondern durch die Abgaben, die sie von den Schiffen — und ja ganz mit Recht — erheben, bestritten werden usw."

Schließlich wurde von Grumbrecht nochmals eine genauere Rechnung über die hamburgischen Kosten „für die Fahrbarmachung der Elbe" — gemeint ist natürlich die Verbesserung des Fahrwassers — und über die aus dem Fahrwassergelde fließenden Einnahmen aufgemacht. Er bezifferte den Ertrag dieser Abgabe auf 106 000 und die Ausgabe für das eigentliche Lotsenwesen auf 40 000 Mark banco jährlich, sodaß für die Unterhaltung der Fahrrinne und Verzinsung der Strombaukosten 66 000 Mark banco zur Verfügung ständen [2].

Grumbrecht war damals wie auch schon in der Frankfurter Nationalversammlung Vertreter für Harburg, wo man Grund zur Klage über die hamburgische Verwaltung des Schiffahrtswesens auf der Unterelbe zu haben glaubte. Das gab ihm Veranlassung, immer wieder diese Verwaltung im Reichstage zu kritisieren. Am 5. Juni 1872 sagte er über die hamburgische Elbschiffahrtsabgabe:

„Es ist tatsächlich und faktisch das ganze Lotsengeld eine Schiffahrtsabgabe, wie die Herren, die mit jenen Verhältnissen nicht vertraut sind, daraus erkennen werden, daß die Lotsen bezahlt werden nicht nach ihrer Arbeit, sondern nach dem Tiefgange der Schiffe. — Es ergibt sich daraus sehr klar, daß das Lotsengeld, welches gezwungenermaßen bezahlt werden muß, eine Schiffahrtsabgabe ist [3]."

Auch später noch, am 16. November 1876 [4], hat Grumbrecht im Reichstage über diese Schiffahrtsabgabe gesprochen.

Die hier erwänten parlamentarischen Vorgänge gehören, auch soweit sie sich in den Jahren 1869 und 1872 abgespielt haben, zur Entstehungs-

---

[1] Es war der Abgeordnete de Chapeaurouge am 20. März 1867.

[2] Stenograph. Berichte I S. 211—216.

[3] Vgl. Stenograph. Berichte S. 749. Die Bemerkung über den vom hamburgischen Staate geübten Zwang bezieht sich darauf, daß auch diejenigen Schiffe das sogenannte Lotsgeld bezahlen müssen, welche keine Lotsen an Bord nehmen. Es ist tatsächlich ein Fahrwassergeld.

[4] Stenograph. Berichte S. 133.

geschichte der Verfassung vom 16. April 1871 und des obenerwähnten Verfassungsnachtrages vom 3. März 1873. Die Regierung hat sich an den Verhandlungen — auch Delbrück persönlich durch Abgabe einer Erklärung in der Reichstagssitzung am 6. April 1869 — beteiligt, ohne die von den Hanseaten und anderen Reichstagsabgeordneten bekundete Auffassung, daß Schiffahrtsabgaben für die Benutzung verbesserter natürlicher Wasserstraßen zu Recht erhoben würden, zu bestreiten. Freilich wurde die Erörterung von allen Beteiligten gar nicht in dem Sinne geführt, als ob die Befugnis der Bundesseestaaten zur Erhebung solcher Abgaben zweifelhaft oder streitig wäre und besonders festgestellt werden müsse; diese Befugnis wurde vielmehr stillschweigend als vorhanden vorausgesetzt. Das galt auch für den Abgeordneten Grumbrecht, der trotz seiner wenig freundlichen Auffassung der hamburgischen Verkehrspolitik die rechtliche Zulässigkeit der Elbschiffahrtsabgabe nicht in Abrede stellen wollte.

Es wäre zu weit gegangen, wenn man aus jenen Reichstagsverhandlungen eine Willenskundgebung der gesetzgebenden Faktoren für die Zulässigkeit der Schiffahrtsabgaben konstruieren wollte. Denn der Reichstag hat keinen Beschluß nach dieser Richtung gefaßt und auch das Schweigen der Bundesratsvertreter kann als eine solche Kundgebung nicht aufgefaßt werden.

Wohl aber sind diese wiederholten und ausführlichen Verhandlungen ein unanfechtbares Zeugnis für die Rechtsauffassung der beteiligten Kreise. Es war hiermit reichstagsnotorisch und der Öffentlichkeit bekannt — vor der Emanation der Reichsverfassung von 1871 auch in Süddeutschland bekannt —, daß die Seestaaten bona fide den Art. 54 als inhaltlich übereinstimmend mit dem die Seeschiffahrsanstalten behandelnden Art. IV des Verfassungsentwurfs von 1849 ansahen. Mit dieser Auffassung mußte politisch gerechnet werden; wenn man sie nicht teilte, hatte man sicherlich Veranlassung, sie ausdrücklich und rechtzeitig zu bestreiten.

Daß auch das Rechtsbewußtsein der handel- und schiffahrttreibenden Kreise an der Forterhebung der Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Seewasserstraßen keinen Anstoß nahm, geht aus dem Umstande deutlich hervor, daß im Jahre 1885 fünfzehn Handeskammern und Kaufmannschaften des deutschen Küstengebietes und seines nächsten Hinterlandes in einer gemeinsamen Eingabe den Reichskanzler baten, er möge dahin wirken, daß die Schiffahrtsabgaben für die Küstenfahrt „in den Häfen und auf den natürlichen Wasserstraßen des Reichsgebietes" ermäßigt würden[1].

* * *

[1] Wenn man die hier behandelten parlamentarischen Vorgänge aus der Zeit der Reichsgründung liest, so begreift man, daß der Abgeordnete von Zedlitz,

Das Ergebnis dieser Erörterungen ist dahin zusammenzufassen: es fehlt an einem hinreichen Grunde für die Annahme, die verbündeten Regierungen und die Volksvertretung hätten diejenige Rücksichtnahme auf die politischen und finanziellen Interessen der kleineren Bundesseestaaten, welche sie im Jahre 1848 durch Zulassung von Fahrwassergeldern betätigten, in den Jahren 1867 und 1871 verweigern wollen. Im Gegenteil spricht der Verlauf der Dinge und der Vergleich der politischen Konstellation dafür, daß solche Rücksichtnahme mindestens in gleichem Maße wie früher obgewaltet hat.

Ist das richtig, so bleibt nur die Schlußfolgerung übrig, daß von den beiden innerlich verschiedenen Lösungen der Abgabenfrage, die der Verfassungsentwurf von 1849 für See- und Binnenschiffahrt in Art. IV und V gebracht hatte, die erstere, die Zulässigkeit von Fahrwassergeldern in sich schließende, in der jetzigen Reichsverfassung verallgemeinert worden ist. Die Verallgemeinerung der anderen Lösung ist aus den hier ausführlich dargelegten Gründen unwahrscheinlich. Sie wäre gerade im Seeverkehr großenteils ausländischen Interessen zugute gekommen, während die Steuerzahler der Seestaaten den Ausfall zu tragen gehabt hätten; denn jeder Sachkenner weiß, daß die Schiffahrtsabgaben, soweit sie vom Raumgehalt gezahlt werden müssen, in der Regel von der Reederei endgültig getragen werden. Diese Wirkung der radikalen Abschaffung aller Fahrwassergelder werden die verbündeten Regierungen sich sicherlich klar gemacht und deshalb von einer solchen Maßregel abgesehen haben.

Die Abstammung des Art. 54 aus dem Entwurf von 1849 ist bisher nur von Schumacher näher untersucht und als Auslegungsmittel herangezogen worden. Indessen hat Schumacher nur über Binnenschiffahrt geschrieben und deshalb nur den Art. V jenes Entwurfs mit dem Art. 54 der Verfassung in Beziehung gesetzt.

---

der dem konstituierenden Reichstage angehört hatte, in der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses vom 4. Februar 1905 erklären konnte:

„Da kann ich bezeugen, daß es damals (1867) niemandem eingefallen ist, das Verbot der Abgabenerhebung in Art. 54 der Reichsverfassung so aufzufassen, daß damit etwas anderes geschützt werden sollte, als den Verkehr auf denjenigen natürlichen Wasserstraßen in demjenigen Zustande, welchen der preußische Staat infolge seiner öffentlichrechtlichen Verpflichtung gemäß Tit. 15 Teil II des Allgemeinen Landrechts erhalten muß, daß nur die Befahrung der natürlichen Wasserstraßen in diesem Zustande frei gewährleistet werden sollte, daß aber nicht im mindesten ausgeschlossen werden sollte, eine Gebühr zu erheben als Entgelt für diejenigen Kosten, die der Staat aufwendet, um die natürlichen Wasserstraßen mit künstlichen Mitteln über das Maß ihrer natürlichen Schiffbarkeit hinaus zu verbessern usw." Vgl. Stenogr. Berichte S. 9466.

Die vorstehenden Erörterungen unterscheiden sich von denjenigen des Schumacherschen Werkes darin, daß sie auf der breiteren Grundlage der gesamten Schiffahrt sich bewegen, alle Arten von Wasserstraßen und Schiffahrtsabgaben berücksichtigen und demgemäß auf die Duplizität der Abstammung des Art. 54 ein erhebliches Gewicht legen. Von diesem Standpunkte aus ist es notwendig, den Verbleib des finanzpolitischen Gedankens, welcher im fünften Artikel des Verfassungsentwurfs von 1849 verkörpert war, in der weiteren Rechtsentwicklung zu verfolgen. Es muß eine Antwort gefunden werden auf die Frage, ob die früher gewährte Möglichkeit der Finanzierung von Verbesserungen für Seewasserstraßen durch Schiffahrtsabgaben später ausgeschaltet und aus welchen Gründen etwa diese Ausschaltung erfolgt ist.

Die erstere dieser Fragen ist zu verneinen[1].

c) Die Praxis.

§ 1.

Allgemeine Bemerkungen.

Dieselben politischen und wirtschaftlichen Kräfte und Beweggründe, welche bei der Rechtsbildung wirksam waren und durch die Erforschung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes erkennbar werden, pflegen auch in seiner praktischen Anwendung sich zu betätigen; sie können sogar rechtsbildend weiterarbeiten, insoweit der Praxis die Aufgabe zufällt, Lücken in der Gesetzgebung oder doch in dem Ausdruck des gesetzgeberischen Willens sinngemäß zu ergänzen. Die Identität der Praxis und des gesetzgeberischen Willens ist für die Zeit des absoluten Staates, also in Preußen für die Zeit vor 1848, beinahe selbstverständlich, weil die gesetzgebende Gewalt zugleich die ausführende war; nur wo die letztere ihre Befugnisse auf nachgeordnete Verwaltungsorgane übertragen hatte, konnten Abweichungen infolge mangelhafter Überwachung vorkommen. Aber auch für die Zeit des Verfassungsstaates muß bis zum positiven Beweise des Gegenteils angenommen werden, daß die zwischen den gesetzgebenden Faktoren vereinbarten Gesetze von der vollziehenden Gewalt loyal und sinngemäß ausgeführt wurden[2].

Die Praxis ist also der Regel nach das Spiegelbild der gesetzgeberischen

---

[1] Die Vorgänge im Erfurter Parlament sind wegen ihres allzu episodenhaften Charakters, und weil dem damaligen Versuch einer Reichsgründung ein großer Teil des heutigen Deutschen Reiches von vornherein fernblieb, nicht berücksichtigt.

[2] In Preußen wurden bis zum Jahre 1882 alle Tarife für Schiffahrtsabgaben im Wege der Königlichen Verordnung festgestellt; es war also in der vormärzlichen Zeit ein Unterschied zwischen Gesetzgebung und Praxis rechtlich nicht möglich.

Willensmeinung, die reale Verkörperung des Rechtsgedankens. Die Vermutung spricht dafür, daß sie im Rahmen und auf den Spuren dieses Gedankens sich bewegt. Die Feststellung der Praxis hat gewissermaßen die Bedeutung einer Probe auf das Exempel der Rechtsauslegung; sie ist insofern selbst ein Auslegungsmittel von großer Bedeutung.

Freilich ist bei der Anwendung dieses Mittels kritische Vorsicht geboten, weil verschiedene Momente die Brauchbarkeit der Praxis als Erkenntnisquelle des geltenden Rechtes beeinträchtigen können und gerade bei demjenigen Rechtsgebiete, um dessen Erforschung es sich hier handelt, tatsächlich beeinträchtigen.

Eines dieser Momente ergibt sich aus dem Umstande, daß die in Betracht kommenden Gesetze in der Hauptsache nicht jus cogens, sondern jus dispositivum geben; sie verleihen Befugnisse, aber sie nötigen im allgemeinen nicht zu bestimmten Handlungen und Unterlassungen. Ein Zwang zur Erhebung von Schiffahrtsabgaben besteht in gewissem Umfange zwar für Preußen hinsichtlich der kommunalen Schiffahrtsanstalten nach § 4 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, welcher anordnet:

> „Die Erhebung von Gebühren hat zu erfolgen, wenn die Veranstaltung (es ist die Rede von den „im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen, Anlagen, Anstalten und Einrichtungen") einzelnen Gemeindeangehörigen oder einzelnen Klassen von solchen vorzugsweise zum Vorteile gereicht." [1]

Die Ausübung dieses Zwanges liegt in der Hand der Gemeindeaufsichtsbehörden. Nach Reichs- und internationalem Vertragsrecht gibt es aber keine Verpflichtung zur Erhebung von Fahrwassergeldern oder sonstigen Schiffahrtsabgaben. Zwingendes Recht enthalten hier nur die Vorschriften über die Voraussetzungen, unter welchen die Abgabenpflicht im Einzelfalle eintritt, und über die für die Tarifbildung maßgebende Höchstgrenze des Gesamtertrages.

Die tatsächliche Entwicklung hat in Deutschland und ganz besonders in Preußen dahin geführt, daß von den vertrags- und verfassungsmäßigen Befugnissen von der Mitte bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts ein äußerst sparsamer Gebrauch gemacht wurde. Diese Entwicklung beruhte einerseits auf der, im preußischen Handelsministerium hauptsächlich durch Delbrück vertretenen wirtschaftspolitischen Anschauung, welcher Schiffahrtsabgaben ebenso wie jede andere, wenn auch im Rahmen des Gebührenprinzips gehaltene Belastung des Verkehrs grundsätzlich als unerwünscht galten, anderseits in den Jahren 1866 bis 1871 auf allgemein politischen Motiven und Popularitätsrücksichten. Man schaffte in jener Zeit die Schiffahrts-

[1] Diese Voraussetzung wird bei kommunalen Schiffahrtsanstalten immer zutreffen.

abgaben soviel als möglich ab und führte sie so wenig wie möglich ein. In den neuerworbenen Provinzen wurde damals bei der Neuregelung des Abgabenwesens für die Schiffahrt mit weitgehender Liberalität vorgegangen; in Schleswig-Holstein wurden beispielsweise im Jahre 1867 die in dänischer Zeit allgemein erhobenen Leuchtfeuer-, Tonnen- und Bakengelder aufgehoben und die ziemlich beträchtlichen Ausgaben für die Bezeichnung der Seewasserstraßen auf allgemeine Staatsmittel übernommen, obwohl die Tages- und Nachtmarken immer als besondere Anstalten im Sinne der Verfassung angesehen worden sind. Es kann also die Aufhebung einer Schiffahrtsabgabe in Schleswig-Holstein[1] und in anderen, vor 1867 zum Zollauslande gehörigen Ländern nicht ohne weiteres als Beweis dafür geltend gemacht werden, daß man diese Abgabe für unvereinbar mit dem Zollvereinsvertrage und der Bundesverfassung erachtet habe; vielmehr kommt es wesentlich auf die Begründung an, welche der Aufhebung in dem nach preußischem Staatsrecht an den König zu richtenden Antrage gegeben wurde. Wenn die Begründung nur aus wirtschaftlichen und sonstigen Zweckmäßigkeitserwägungen entnommen ist, so wird man die rechtliche Zulässigkeit oder den Glauben der Minister an die rechtliche Zulässigkeit der Abgabe schon deshalb als dargetan ansehen können, weil die Begründung durch die Vertrags- und Verfassungswidrigkeit einer Abgabe sehr viel einfacher gegeben werden konnte.

Allgemeine politische Erwägungen haben sicherlich zu dem Entschlusse beigetragen, nach Beseitigung der Flußzölle auf dem Rhein und der Elbe keine Fahrwassergelder im Rahmen der Selbstkostendeckung einzuführen.

Die starke Abneigung, welche bei der preußischen Regierung in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts und auch später noch gegen die Einführung derartiger Abgaben bestand, erschwert die Erkennung des Rechtszustandes aus der Praxis; es ist nicht immer ohne weiteres klar, ob man damals eine Abgabe ablehnte, weil man sie nicht wollte, oder weil man sich zu ihrer Erhebung nicht für befugt erachtete. Die Fälle der negativen Praxis, der nicht erhobenen Schiffahrtsabgaben, können aber bei der durch die Lage der Verhältnisse gebotenen sorgfältigen Untersuchung des Gegenstandes nicht außer acht gelassen werden; es ist notwendig, sie neben der positiven Praxis für die Auslegung zu verwerten. Ein Fall der ersteren Art wird im folgenden näher dargelegt werden; er läßt den grundsätzlichen, man könnte fast sagen theoretischen Standpunkt der Regierung, welche, um die von den Beteiligten lebhaft gewünschte Einführung von Fahrwassergeldern zu hindern,

---

[1] Nach Einverleibung des Landes wurden sämtliche Tarife für Schiffahrtsabgaben in Schleswig-Holstein einer Prüfung aus dem Gesichtspunkte der Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit unterzogen und größtenteils aufgehoben oder ermäßigt.



erst ihre eigene Erhebungsbefugnis und dann die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit in Abrede stellte, deutlich erkennen. Während kaum ein Menschenalter später die Regierung den Ausbau des Wasserstraßennetzes von Beiträgen der Provinzen und der Erhebung von Schiffahrtsabgaben abhängig machte, hatte in den 60er Jahren eine Provinz einen hohen Kostenbeitrag für Zwecke der Stromverbesserung angeboten und im Verein mit den Handelskammern um Schiffahrtsabgaben gebeten. Im Gegensatz zu den Nächstbeteiligten, welche auch von dem mit Schiffahrtsabgaben belegten verbesserten Strome noch wesentliche Verkehrsvorteile erwarteten und in der Abgabenerhebung ein zweckmäßiges Mittel zur Finanzierung von Strombauten sahen, hielt damals der Staat Fahrwassergelder für nachteilig und lehnte alle von der Provinzialvertretung gestellten Anträge lediglich aus allgemeinen Erwägungen ab.

Ein weiteres Moment der Unsicherheit ergibt sich aus der wenig klaren und scharfen Fassung der maßgebenden Bestimmungen. Bei öffentlich-rechtlichen Vorschriften über wirtschaftliche Fragen findet sich diese Erscheinung nicht selten, weil die anzuwendenden wirtschaftlichen Begriffe — man denke nur an denjenigen der Unterhaltungs- und Herstellungskosten — oft eine gewisse Unbestimmtheit aufweisen. Auch die Vorschriften über Schiffahrtsabgaben haben einen mehr programmatischen Charakter, sie enthalten weniger positive Rechtsnormen von unmittelbarer Übertragbarkeit in die Praxis als vielmehr Rechtsgrundsätze ohne starre Umgrenzung, welche einen gewissen Spielraum einerseits für subjektive Auffassungen und anderseits für praktische Rücksichten und Erwägungen gewähren.

Innerhalb dieses Spielraumes hat der Strom der Entwicklung zuweilen serpentiniert. Der Gang der Verwaltungsmaschine war nicht immer gleichmäßig. Nicht immer hat man sich bei der Entscheidung des Einzelfalles die ganze Vergangenheit gegenwärtig gehalten; man handelte nicht durchweg nach einheitlichen Gesichtspunkten. Es sind infolgedessen zuweilen Schwankungen im Kurse eingetreten, aber sie bewegten sich doch im großen und ganzen um eine feste Linie.

In einigen, wenn auch seltenen Fällen, sind freilich entgegengesetzte Auffassungen zu verzeichnen. Es ging eben bei diesen, ebenso wie auch bei vielen anderen Staatsgeschäften nicht ohne gelegentliche Irrungen und Mißverständnisse ab, die zu Trübungen des ursprünglichen Rechtsgedankens führten. Viele Köpfe und Federn haben seit dem Inkrafttreten der ersten Zollvereinsverträge in der Praxis hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben sich betätigt und zuweilen auch Spuren subjektiver Meinungen in wechselnder Anwendung des Rechtes hinterlassen. Schließlich bleibt nichts anderes übrig, als die Totalität der Wahrnehmungen, den schließlichen Gesamteindruck, bei Bewertung der Praxis für den Auslegungszweck entscheiden zu lassen.

Auch die Judikatur des Verwaltungs-, Zivil-, Straf- und Prozeßrechts ist bekanntlich von derartigen Schwankungen und gelegentlichen Widersprüchen keineswegs frei [1]. Ihr Vorkommen ist auf demjenigen Gebiete des öffentlichen Rechts, um welches es sich hier handelt, vielleicht noch erklärlicher und entschuldbarer. Die verhältnismäßig geringe Zahl der Anwendungsfälle bei den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben ist für ihre Auslegung und praktische Handhabung kein Vorteil, sondern eher ein Nachteil, weil hierdurch die Bildung einer gleichmäßigen Rechtsanschauung und festen Überlieferung sehr erschwert wird. Die große Zahl der Anwendungsfälle auf anderen Rechtsgebieten führt nicht nur sachlich zu weitgehender Klärung der einzelnen Fragen, sondern auch äußerlich zur Entstehung von Aufzeichnungen und Zusammenstellungen, welche dem Praktiker die Information erleichtern. Die nicht der Judikatur, sondern lediglich der Verwaltung zustehende und seltener eintretende Anwendung von öffentlichrechtlichen Bestimmungen mit beschränktem Geltungsgebiet ist insofern wesentlich schwieriger, als die Feststellung der früher vorgekommenen gleichen oder ähnlichen Fälle für eine Vergangenheit von einigen Jahrzehnten oft nur durch zeitraubendes und mühevolles Studium in Akten und Archiven möglich ist. Die Schwierigkeiten eines solchen Studiums werden von Fernstehenden leicht unterschätzt.

Die Gefahr einer gelegentlichen Entgleisung aus den Bahnen der Tradition ist infolgedessen hier größer als auf den einer Judikatur unterstehenden Rechtsgebieten [2].

Die Praxis soll hier zunächst für die Zeit vor der Reichsgründung dargestellt werden. Die dann folgende Untersuchung der Praxis nach 1867 müßte, wenn unter „besonderen Anstalten" in Art. 54 der Verfassung ein engerer Kreis von Wasserbauten und sonstigen Schiffahrtseinrichtungen verstanden wäre, wie unter den Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs im Sinne

---

[1] Da hier von Wasserstraßen die Rede ist, so mag nur daran erinnert werden, daß das preußische Obertribunal früher entschieden hat, ein auf einer Strecke seines Laufes schiffbarer Fluß habe die Eigenschaft eines „öffentlichen" im Rechtssinne für seine ganze Erstreckung, während es später erkannte, daß diese Eigenschaft auf die schiffbaren Teile des Flusses beschränkt sei.

[2] In Preußen ist über die Verpflichtung zur Entrichtung von Schiffahrtsabgaben im allgemeinen der Rechtsgang nicht zugelassen. Dagegen ist bezüglich der kommunalen Schiffahrtsabgaben die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte begründet; der Natur der Sache nach kommt diese Zuständigkeit nur bei Abgaben für die Benutzung örtlicher Schiffahrtsanstalten in Frage. Die Wasserstraßen gehören in Preußen fast sämtlich dem Staate. Die wenigen nichtfiskalischen gehören Zweckverbänden; der Teltowkanal wird die erste kommunale Wasserstraße sein.

der Zollvereinsverträge, diese Begriffseinschnürung erkennen lassen. Da eine rein chronologische Schilderung im Interesse der Übersicht und auch aus anderen Gründen unzweckmäßig wäre, so wird sie für das Reich, für Preußen und für die anderen Bundesstaaten gesondert gegeben. Außerdem wird die Praxis hinsichtlich der Wasserstraßen und der Häfen auseinandergehalten werden.

§ 2.

Die Praxis bei den Wasserstraßen in Preußen vor der Reichsgründung.

Die Darstellung der Praxis der preußischen Regierung bei der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen ist aus den unter II § 2 S. 17 dargelegten Gründen von der größten Wichtigkeit für die Beurteilung des heutigen Rechtszustandes. Das gilt auch von der Praxis unter der Herrschaft der älteren Zollvereinsverträge vor 1867, da nach den früheren Ausführungen der damalige Rechtszustand mit dem heutigen im wesentlichen sich deckte. Eine Verschiedenheit liegt nur vor hinsichtlich des zulässigen Höchstbetrages für Schiffahrtsabgaben auf nicht fiskalischen künstlichen Wasserstraßen; aber dieses Moment ist ohne Bedeutung für die folgenden Darstellungen, welche sich fast ausschließlich mit fiskalischen Wasserstraßen und bei den nichtfiskalischen nur mit der Feststellung des Substrats der Abgabenerhebung, nicht mit der Frage des Höchstbetrages beschäftigen werden. Die letztere Frage soll erst in Abschnitt V zur Erörterung kommen.

Die besondere Beweiskraft der preußischen Praxis bedarf in Anbetracht des Umstandes, daß die Zollvereinsverträge auf preußischer Initiative beruhten und die Verkörperung derjenigen wirtschaftlichen Gedanken waren, für welche die preußische Regierung in Deutschland wirkte und warb, keiner besonderen Begründung.

Natürlich ist diese Praxis — sonst würde sie der Beweiskraft für das thema probandum ermangeln — nur hinsichtlich der eigentlichen Befahrungsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen, nicht hinsichtlich der Hafengelder und sonstiger örtlicher Schiffahrtsgebühren, auch nicht bezüglich der Schleusengelder, und ferner nur insoweit dargestellt worden, als es sich um die nach dem Gebührenprinzip gebildeten Abgabentarife handelte. Die nach dem Steuerprinzip erhobenen Flußzölle mußten als inkommensurable Erscheinungen außer Betracht bleiben.

Die Anwendung des letzteren Prinzips bei der Erhebung von Schiffahrtsabgaben war seitens der preußischen Regierung schon vor der Be-

gründung des Zollvereins im Wege der autonomen Entschließung sehr stark beschränkt worden.

Sie hatte im Jahre 1816 die Wasserzölle auf einer großen Zahl von ostelbischen Flüssen, namentlich auf der Havel, Spree und Oder beseitigt, während sie die eigentlichen Schiffahrtsabgaben vielfach beibehielt, namentlich auf der Havel und Spree, und zwar nicht nur als Schleusengebühr, sondern zur Deckung der sämtlichen im Schiffahrtsinteresse aufgewendeten Selbstkosten. Bei denjenigen deutschen Strömen, an welchen außer Preußen noch andere Staaten beteiligt waren, erhielten die Flußzölle sich weit länger, weil die auf ihre Abschaffung gerichteten Bestrebungen des ersteren Staates an den Finanzinteressen der letzteren Widerstand fanden. Schließlich waren in Preußen nach Beseitigung der Flußzölle auf der Weser im Jahre 1857 nur noch die Elb- und Rheinzölle übrig geblieben.

Aber auch gegenüber der Rheinschiffahrt beschränkte Preußen die Anwendung des Steuerprinzips auf die durchgehende Hauptverkehrsstraße; die Nebenwasserstraßen des Rheins, welche ausschließlich auf preußischem Gebiete lagen, wurden von vornherein hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben nach dem Gebührenprinzip behandelt.

Schon auf S. 50 war in anderem Zusammenhange von denjenigen Wasserstraßen die Rede, welche den jetzigen Hauptstrom mit Neuß, Rheinberg und Cleve verbinden. Es handelt sich um frühere Rheinarme, die durch spontane oder künstliche Änderungen der Stromrichtung zu toten Wassern geworden, aber schiffbar geblieben und durch Baggerungen offengehalten worden sind. Die Unterhaltung der Wasserstraße nach Neuß hat diese Stadt übernommen, ebenso hat früher die Stadt Rheinberg ihre Anschlußwasserstraße instand gehalten, während der Rheinarm von Brienen unweit Cleve bis Schenkenschanz oder Bimmen am fließenden Rhein eine staatliche Wasserstraße geblieben ist. Auf diesen drei natürlichen Wasserstraßen wurden Schiffahrtsabgaben eingeführt, welche die Kosten der Offenhaltung des Fahrwassers decken sollten und gedeckt haben. Die ersten Tarife wurden für die Wasserstraße nach Neuß am 19. Oktober 1836, für diejenige nach Rheinberg am 25. August 1843 und für den die Stadt Cleve mit dem Rhein verbindenden Spoykanal am 11. Oktober 1847 erlassen. Hinsichtlich des letzteren war und ist noch heute der Sprachgebrauch etwas schwankend; man bezeichnet zuweilen die ganze Wasserstraße von Cleve bis zum fließenden Rhein, zuweilen nur den Teil zwischen Cleve und der sogenannten Spoyschleuse bei Brienen als Spoykanal. Der Tarif vom 11. Oktober 1847 gilt nach seiner Überschrift[1] „für die Benutzung des Spoykanals zu Cleve und des regulierten alten Rheins

[1] Preuß. Ges.S. 1847 S. 357.

zwischen den Orten Keeken und Griethausen". Der alte Rhein wurde also, weil seine Fahrbarkeit nur durch Baggerungen aufrechterhalten werden konnte, als Gegenstand der Abgabenerhebung nach dem Gebührenprinzip unter der Herrschaft der Zollvereinsverträge angesehen. Auch diejenigen Schiffe, welche die Schleuse bei Brienen nicht durchfuhren, sondern nur auf dem Altrhein verkehrten, wurden der Abgabenpflicht unterworfen; weil man die im Schiffahrtsinteresse erforderlichen Baggerungen als „Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs" behandelte und in der Befahrung der vertieften Wasserstraße einen Benutzungsakt erblickte; in dieser Hinsicht hat sich bis zur Gegenwart nichts geändert. Daß bei der Bildung des ersten Abgabentarifs und aller folgenden nur die Deckung der Selbstkosten des Wasserweges einschließlich der Zinsen des Anlagekapitals für zulässig und zweckmäßig erachtet wurde, geht aus den Verhandlungen mit zweifelloser Klarheit hervor. Der heute geltende Tarif vom 31. Dezember 1874[1] bezeichnet sich ebenso wie der erste als maßgebend für die Benutzung des Spoykanals „und des regulierten alten Rheins". Es war und ist also eine Verkehrsabgabe für die Benutzung einer regulierten natürlichen Wasserstraße.

Die Überschrift der in der preußischen Gesetzsammlung abgedruckten Tarife für die Schiffahrtsabgaben auf den Wasserstraßen nach Neuß und Rheinberg könnte mit Rücksicht auf den darin gebrauchten Ausdruck „schiffbar gemacht" zu dem Mißverständnis führen, als ob es sich hier um eigentliche Kanäle handelte. Das ist aber in Wirklichkeit nicht der Fall; vielmehr sind jene beiden Wasserstraßen von jeher dem Schiffsverkehr zugänglich gewesen, wenn auch in geringerem oder vielmehr in allmählich abnehmendem Maße.

Der Gebrauch des Ausdrucks „schiffbar machen" oder ähnlicher Wendungen für eine auf Verbesserung der Schiffbarkeit gerichtete Bautätigkeit findet sich in den Urkunden jener Zeit häufig[2].

Die Schiffahrtsabgaben waren hier ebenso wie auf dem die Verbindung mit Cleve vermittelnden Rheinarm das Entgelt nicht für die Befahrung künstlicher Wasserstraßen[3], sondern für die Benutzung der Baggerrinnen in

[1] Preuß. Ges.S. 1875 S. 86.

[2] Z. B. in dem Allerhöchsten Erlasse vom 14. Mai 1866, Preuß. Ges.S. S. 323 über die Erbauung des sogenannten Emsterkanals in der Provinz Brandenburg, wo von „Herstellung einer öffentlichen Schiffahrtsstraße" in der Emsterniederung gesprochen wird, obwohl eine solche in Gestalt des Emsterflusses dort seit unvordenklicher Zeit vorhanden war und lediglich eine Regulierung dieses Wasserlaufes bevorstand.

[3] Wenn man diesen Begriff im historischen Sinne auffassen und ihm einen character indelebilis gegenüber allen künstlichen Schiffahrtsverbesserungen beilegen will.

natürlichen Gewässern; diese Fahrrinnen wurden als Anstalten im Sinne der die maßgebenden Rechtsvorschriften enthaltenden Zollvereinsverträge angesehen.

Von den größeren Nebenwasserstraßen des Rheins war damals die Ruhr die weitaus wichtigste. Sie ist hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben von jeher nach dem Gebührenprinzip behandelt worden. Eine besondere Bürgschaft für die Durchführung dieses Prinzips und gegen die fiskalische Belastung der Schiffahrt wurde hier durch die Einrichtung einer selbständigen Verwaltung geschaffen, welche die Einnahmen zu einer eigenen Kasse vereinnahmte und hieraus nicht nur die laufende Unterhaltung der Wasserstraße, sondern auch die Ausgaben für den Neubau von Schleusen und Stromregulierungswerken bestritt. Die Ruhr war und ist nur teilweise angestaut, auf langen Strecken aber durch Buhnen und sonstige Wasserbauten reguliert. Die schon unter Friedrich dem Großen begründete sogenannte Ruhrschiffahrtsverwaltung hat bis heute alle Aufwendungen für den Fluß und den an seiner Mündung in den Rhein erbauten Umschlagshafen Ruhrort aus eigenen, wiederholt im Anleihewege verstärkten Mitteln bestritten und niemals irgend welche Reineinnahmen für allgemeine Staatszwecke abgeliefert.

Nur vorübergehend wurde im Jahre 1839 die Ruhrschiffahrtsverwaltung mit der Lippeschiffahrtsverwaltung vereinigt, und zwar auf Grund der Erwägung, daß beide Wasserstraßen in Anbetracht der zwischen ihren Verkehrsgebieten vorhandenen engen Beziehungen als eine zusammenhängende Schiffahrtsanlage gelten könnten.

Für die Lippe, deren durchgreifende Verbesserung für die Schiffahrt in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts durch Aufnahme von Darlehen ermöglicht wurde, bestand seitdem eine ganz ähnliche Organisation der Verkehrsinteressen. Auch die Lippeschiffahrtsverwaltung hatte ihre eigene Kasse und verwandte die von ihr erhobenen Abgaben nur zur Verzinsung und Tilgung der Bauschulden sowie zu Neubauten und Unterhaltungsarbeiten.

Ein Erlaß des Finanzministers an den Oberpräsidenten von Vincke in Münster vom 26. Juni 1839, welcher die Frage der Umgestaltung des damaligen Abgabentarifs für die Lippeschiffahrtsabgaben behandelt, sagt ausdrücklich, daß die in Ausführung der Zollvereinsverträge ergangene, das Gebührenprinzip verwirklichende Verordnung über die Kommunikationsabgaben[1] „auch auf Wasserkommunikationsabgaben der Natur der Sache nach anwendbar sei. Man könnte hiernach die auf die Unterhaltung und Wiederherstellung der Bauwerke an und in der Lippe zu verwendenden Kosten, einschließlich landesüblicher Zinsen von dem früher aufgewendeten Anlage-

[1] Königl. Verordnung vom 16. Juni 1838 Preuß. Ges.S. S. 353..



kapital, als diejenige Summe betrachten, welche durch die Einnahme an Schiffahrtsabgaben zu decken wäre."

In einer späteren auf dieselbe Frage bezüglichen Äußerung des Finanzministeriums vom 11. Juni 1842 wird der Grundsatz aufgestellt, „daß die Benutzung des Stromes in seinem natürlichen Zustande frei sei und die Abgabe nur als ein Äquivalent für die Schleusen- und Uferbauten angesehen werden müsse".

Ende der 40er Jahre war die Lippeschiffahrt durch den Wettbewerb der Eisenbahn notleidend geworden. Infolge der starken Verminderung des Schiffsverkehrs waren die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben von 118417 Mark im Jahre 1847 auf 89110 Mark im Jahre 1849 gefallen. Die Beteiligten baten um Beseitigung dieser Abgaben und ihr Gesuch vom 21. Dezember 1850 wurde von dem Provinzialsteuerdirektor zu Münster am 4. Januar 1851 dem Finanzministerium vorgelegt mit dem Bemerken, die Entscheidung hierüber müsse „wesentlich von den Grundsätzen abhängen, welche in bezug auf Flußzölle überhaupt maßgebend werden". Zum Verständnis dieses Satzes ist daran zu erinnern, daß damals das Scheitern der Frankfurter Reichsverfassung sowohl als auch des Erfurter Verfassungsentwurfes feststand, während die jetzige preußische Verfassungsurkunde noch nicht veröffentlicht war. Im Finanzministerium wurde zu jener Äußerung bemerkt:

„die Lippeschiffahrtsabgabe ist der Sache nach kein Zoll wie der Rheinzoll, sondern eine Kommunikationsabgabe wie die Schleusengelder in der Mark, Hafengelder usw".

Es wurde dann im Februar 1851 zwar nicht die Aufhebung der Schiffahrtsabgabe, aber doch ihre Ermäßiguug für den hauptsächlich in Betracht kommenden Artikel Salz verfügt.

Bald darauf wurde jedoch der Antrag auf „Erlaß oder Ermäßigung der Ruhr- und Lippeschiffahrtsabgaben" von 17 Abgeordneten mit dem Staatsminister a. D. von Bodelschwingh an der Spitze in einer Vorstellung vom 30. April 1851 wiederholt. Sie beginnt mit den Worten: „Es ist Grundsatz der preußischen Verwaltung, die dem Staate gehörenden natürlichen Wasserstraßen im Interesse des Verkehrs ohne besondere Abgaben auf öffentliche Kosten zu erhalten und nur für einzelne Bauwerke, besonders für Schleusen, eine mäßige zur Deckung der Verwaltungskosten bestimmte Gebühr zu erheben": und zieht aus diesem Grundsatze praktische Folgerungen für die finanzielle Behandlung jener beiden Wasserstraßen, von welchen behauptet wird, daß sie allein unter allen nicht konventionellen Flüssen in Preußen nicht nach jenem Grundsatze verwaltet worden seien.

Diese Vorstellung gab in den beteiligten Ministerien zu einer ausführ-

lichen Erörterung der Rechtslage und der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze Veranlassung.

Zunächst stellte sich der Finanzminister in einer Erklärung vom 30. Juni 1851 auf den ablehnenden Standpunkt, indem er unter anderm ausführte:

„Die Erhebung der Ruhrschiffahrtsabgabe ist dem Prinzip nach gerechtfertigt, weil, wie schon oben bemerkt, die Schiffbarkeit des Flusses nur durch künstliche Anlagen erhalten werden kann. Daß die Abgabe im Tarife vom 23. März 1839 auf die beförderten Gegenstände, nicht auf die Schiffsgefäße gelegt und verschieden normiert ist, je nachdem Steinkohlen oder andere Waren befördert werden, ist nur von formeller Bedeutung; der Sache nach nimmt die Abgabe dadurch nicht die Natur eines Binnenzolles an, sondern ist, wie das Chausseegeld, eine Kommunikationsabgabe[1]. Die Einnahme davon wird allerdings jetzt zur Staatskasse eingezogen[2], ist jedoch lediglich zur Erhaltung der Schiffbarkeit der Ruhr bestimmt. Dagegen, daß der Ertrag der Ruhrschiffahrtsabgaben nicht allein zur Unterhaltung usw. der Schleusen, sondern auch für andere Anlagen, Uferbauwerke usw. verwendet wird, deren Zweck die Erhaltung oder Vervollständigung der Schiffbarkeit ist, läßt sich wohl mit Grund nichts erinnern. Die Kosten dieser sonstigen Anlagen sind nicht etwa nur bei Abmessung der Ruhrschiffahrtsabgaben in Betracht gekommen, sondern werden auch bei den Abgaben auf anderen Wasserstraßen als maßgebend betrachtet, so namentlich bei den Wasserstraßen in der Mark Brandenburg. Die Ermäßigung des Tarifs vom 24. Juli 1828[3] ist Allerhöchsten Orts im Jahre 1845 wiederholt zurückgewiesen worden, weil sich dabei ein Ausfall der Einnahmen gegen den Gesamtbedarf an Kosten für die Unterhaltung der gedachten Wasserstraßen, einschließlich derer für Uferbauten, Baggerungen usw. ergeben haben würde usw."

Der Handelsminister trat am 2. Oktober 1851 dem Finanzminister darin bei, daß die Aufhebung der Schiffahrtsabgaben nicht zugestanden werden könne, und bemerkte hierbei:

---

[1] Vgl. die allgemeinen Ausführungen über Binnenzölle und Verkehrsabgaben Seite 133—138 dieser Arbeit; insbesondere auch Anm. 1 auf S. 136.

[2] Das sollte heißen, daß die bisherige selbständige Verwaltungseinrichtung aufgehoben sei. Die etatsrechtliche Sonderstellung des Ruhrschiffahrtsfonds war geblieben und besteht bis heute fort.

[3] Für die Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder, die sogenannten „Märkischen Wasserstraßen".

„In betreff der Höhe dieser Kommunikationsabgaben wird, wie bei allen nicht konventionellen Wasserstraßen, in Gemäßheit des § 21 des Zollgesetzes von 23. Januar 1838, der Grundsatz anerkannt werden müssen, daß die Höhe der Schiffahrtsabgaben nach dem Maße der zur Unterhaltung der Stromschiffahrt erforderlichen Kosten bemessen werden muß."

Der Hinweis auf jene Gesetzesstelle ist, da sie den Grundsatz der Selbstkostendeckung nicht ausspricht, nicht ganz zutreffend; er läßt aber die Ansicht des Ministers, daß hier die Bestimmungen der Zollvereinsverträge anwendbar seien, mit hinreichender Deutlichkeit erkennen. Das Zollgesetz von 1838 war nämlich zwischen den Zollvereinsstaaten vereinbart und zur Ausführung der Zollvereinsverträge bestimmt, welche — damals galt für die Verkehrsabgaben auf Wasserstraßen der Art. 17 des Vertrages vom 12. Mai 1835 — die Grenze der „gewöhnlichen Herstellungs- und Unterhaltungskosten" vorschrieben für

„Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Kranen- und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind".

Auf diese Vertragsvorschrift stützte sich die Stellungnahme des Handelsministers.

Von den hier besonders bezeichneten Verkehrsanstalten kommen bei der Ruhr und Lippe nur Schleusen und Häfen als Substrate der Abgabenerhebung in Betracht. Außer ihnen wurden aber auch, wie die mitgeteilte Erklärung des Finanzministers zeigt, alle anderen Bauten und Maßregeln zur Erhaltung und Verbesserung der Schiffahrt als Gegenstände der Abgabenerhebung behandelt, insbesondere Buhnen, Parallelwerke, Uferbauten und Baggerungen. Der Finanzminister bezeugt ausdrücklich, daß diese Rechtsauffassung und Verwaltungsübung allgemein, nicht nur für die Ruhr und Lippe, bestehe. An der Lippe gab es damals und gibt es noch heute zwar Schleusen, aber auch lange Flußstrecken, die nicht im Stau liegen, sondern mit Buhnen und sonstigen Regulierungswerken ausgebaut sind; insbesondere ist die 72 km lange untere Strecke von Vogelsang abwärts ohne Schleusen und Wehre. Ähnlich ist die Sachlage bei der Ruhr, nur ist dort die regulierte Mündungsstrecke bedeutend kürzer. Die Abgabenerhebung bestand nicht nur an den Schleusen, sondern auch an anderen Punkten und betraf auch den Verkehr, der keine Schleuse benutzte. An der Lippe gab es unterhalb Vogelsang bis 1852 zwei Hebestellen, bei Fusternberg und Haltern, von diesem Jahre nur noch eine in Dorsten.

Hieraus ergibt sich, daß man damals Buhnen, Parallelwerke und

sonstige Bauten sowie Baggerungen als „Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“, in Preußen angesehen hat.

Die beiden beteiligten Minister beantworteten schließlich die Vorstellung vom 30. April 1851 mit einem an den Herrn von Bodelschwingh gerichteten ablehnenden Bescheid vom 14. Oktober 1851, in welchem es heißt:

„Auf das Schreiben vom 30. April c., betreffend die Ruhr- und Lippeschiffahrtsabgaben, welches Eure Exzellenz in Gemeinschaft mit mehreren Abgeordneten an uns gerichtet haben, erwidern wir Eurer Exzellenz, daß wir bedauern, dem Antrage, die Ruhr- und Lippeschiffahrtsabgaben ganz aufzuheben, oder doch auf den Betrag der Verwaltungskosten zu ermäßigen, die Kosten der Strom- und Uferbauten aber auf allgemeine Staatsfonds zu übernehmen, nicht Folge geben zu können.

Wo für die Herstellung oder Erhaltung der Schiffbarkeit natürlicher Wasserstraßen künstliche Anlagen erforderlich geworden sind, werden auch auf den nichtkonventionellen Flüssen innerhalb der Monarchie vielfach Schiffahrtsabgaben erhoben. Nach dem Tarife für die Erhebung der Schiffahrtsabgaben auf den Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder vom 24. Juli 1828 — Ges.-Samml. von 1828 S. 107 — werden derartige Abgaben von der Schiffahrt auf der Spree und Havel; nach dem Tarife vom 21. Dezember 1819 — Ges.-Samml. von 1820 S. 29 — für den kanalisierten Klodnitzfluß, nach dem Tarife vom 15. Dezember 1843 — Ges.-Samml. pro 1844 S. 57 — von der Schiffahrt auf der Oder, nach dem Tarife vom 24. Oktober 1840 — Ges.-Samml. pro 1840 S. 324 — für die Befahrung der Swine und Dievenow, nach dem Tarife vom 1. März 1828 — Ges.-Samml. von 1828 S. 41 — für die Schiffahrt auf der Deime erhoben.

In der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf der Ruhr und Lippe liegt hiernach keine Ausnahme, da die Schiffbarkeit beider Flüsse nur durch *zahlreiche künstliche Werke* begründet ist, und nur durch deren kostspielige Unterhaltung ferner gewahrt werden kann. Nur in betreff der Form ist bei der Regulierung dieser Abgaben für die Ruhr und Lippe von dem allgemeinen Prinzipe abgewichen, indem dieselben sich einem Warenzoll nähern, während auf andern Flüssen derartige Abgaben als Schiffsgefäßgelder normiert sind. Es ist dies indessen nicht von materieller Bedeutung, da auch für die Ruhr und Lippe die *Kosten der Unterhaltung der Fahrbarkeit* den Titel für die Abgabenerhebung bilden, und die Abgabe selbst die Natur einer Kommunikationsabgabe hat.“

Als im nächsten Jahre der Oberpräsident der Provinz Westfalen einen Antrag auf Abänderung des Tarifs stellte, wurde von den Ministern des Handels und der Finanzen durch Erlaß vom 14. Juli 1852 „die Umwandlung der Abgabe in ein Schleusengeld“ ausdrücklich abgelehnt.

Anläßlich der auf Beseitigung der Lippeschiffahrtsabgaben gerichteten Petitionen eines Kaufmanns aus Dorsten, welche vom Abgeordnetenhause im Januar 1867 der Staatsregierung „als Material bei der beabsichtigten Reform der Lippe- und Ruhrschiffahrtsabgaben zur Erwägung“ überwiesen war, erwirkten dann die beteiligten Minister die Beseitigung der Schiffahrtsabgaben auf der Lippe durch den wörtlich folgenden Immediatbericht vom 13. September 1867:

„Nachdem die Rheinschiffahrtsabgaben in Gemäßheit des Gesetzes vom 24. Dezember v. J. (Gesetzsammlung Seite 873) mit dem 1. Januar d. J. in Wegfall gekommen sind, ist von selbst die Frage wegen Beseitigung der auf der Ruhr und Lippe noch bestehenden Schiffahrtsabgaben entstanden. Auch wurde im Beginn dieses Jahres eine die Aufhebung der Lippeschiffahrtsabgaben betreffende, bei dem Abgeordnetenhause eingegangene Petition des Kaufmanns A. Reischel zu Dorsten der Staatsregierung als Material für die beabsichtigte Reform der Lippe- und Ruhrschiffahrtsabgaben zur Erwägung überwiesen.

Abgesehen von Salz und Steinkohlen, für welche ermäßigte Sätze bestehen, beläuft sich die Lippeschiffahrtsabgabe für die ganze Strecke von Wesel bis Lippstadt nach dem Allerhöchsten Erlaß vom 24. Februar 1862 (Ges.-Samml. S. 79) pro Zentner auf 3 Pfennig.

Diese Abgabe kommt jedoch nur streckenweise, und zwar dergestalt zur Erhebung, daß für die Stromstrecke von Dorsten bis Wesel ein Pfennig, für jede der übrigen vier in dem Tarife vom 21. September 1848 (Ges.-Samml. S. 269) benannten Stromstrecken je ein halber Pfennig zu entrichten ist.

Wenngleich die Abgabe hiernach als eine hohe sich keineswegs bezeichnen läßt, so hat sich doch der Verkehr von dem Lippefluß immer mehr abgewendet und ist auf die konkurrierenden Eisenbahnen übergegangen.

Die Einnahmen aus der Abgabenerhebung, welche im Jahre 1851 noch 10 450 Rtl. betrugen, sind im stetigen Sinken begriffen und beliefen sich im Jahre 1862 auf 4076 Rtl., im Jahre 1866 auf nur 3238 Rtl.

Es wird allerdings auch die völlige Beseitigung der Abgabe die frühere Blüte der Lippeschiffahrt nicht wieder herbeiführen, indessen wird sie doch unzweifelhaft wesentlich dazu beitragen, den Verkehr auf dem

Lippefluß gegenüber dem auf den benachbarten Eisenbahnen konkurrenzfähiger zu machen.

Indem wir alleruntertänigst bemerken, daß auch die wegen Ermäßigung beziehentlich Beseitigung der Ruhrschiffahrtsgefälle schwebenden Erörterungen ihrem Abschluß nahe sind und den Gegenstand eines besonderen Vortrages bilden werden, bitten wir Eure Königliche Majestät ehrerbietigst

durch Vollziehung des anliegenden Allerhöchsten Erlasses huldreichst genehmigen zu wollen, daß die Erhebung der Lippeschiffahrtsabgaben vom 15. Oktober d. J. ab eingestellt werde.

gez. von der Heydt. Graf Itzenplitz."

Der Bericht ist hier wörtlich abgedruckt, weil er als ein Beweismittel dafür gelten soll, daß die preußische Regierung nicht der Meinung war, sie sei durch Art. 54 der Bundesverfassung und Art. 25 des Zollvereinsvertrages von 1867 genötigt, diejenigen Schiffahrtsabgaben aufzuheben, welche für Benutzung regulierter Ströme erhoben wurden. Sie nahm offenbar an, daß der Begriff der „Anstalten", welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt und deshalb als Substrat der Abgabenerhebung geeignet sind, kein anderer, insbesondere kein engerer geworden sei, als er unter der Herrschaft der älteren Zollvereinsverträge war. Anderenfalls hätte sie auf eine wirtschaftliche Begründung in dem Immediatbericht vom 13. September 1867 verzichten und sich mit einer verfassungsrechtlichen begnügen können. Wenn sie die letztere auch nicht kumulativ verwendet, sondern diese Seite der Angelegenheit ganz mit Stillschweigen übergangen hat, so kann daraus nur die Schlußfolgerung gezogen werden, daß man die Rechtslage als unverändert ansah. Diese Folgerung deckt sich auch mit der protokollarischen Erklärung Delbrücks vom 28. Juni 1867 über die Identität des Inhalts der Zollvereins- und Verfassungsvorschriften[1].

---

[1] In Delbrücks „Lebenserinnerungen", Leipzig 1905, Bd. II S. 192 wird von der Ruhr und Lippe mit Bezug auf das Jahr 1863 gesagt:

„Es waren diese beiden Flüsse die einzigen rein preußischen Wasserstraßen, auf welchen die Abgaben für die Benutzung der zur Erleichterung der Schiffahrt bestimmten Anlagen (Schleusen) in Form eines Warenzolles erhoben wurden."

Delbrück bestätigt hier, daß die Ruhr und Lippe zu denjenigen Wasserstraßen gehörten, welche hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben nach dem durch die Zollvereinsverträge festgelegten Gebührenprinzip, nicht nach dem Steuerprinzip behandelt wurden. Seine Erinnerung ist im übrigen aber nicht ganz zutreffend gewesen. Nicht nur auf der Ruhr und Lippe, sondern auch auf den Wasserstraßen nach Neuß und Rheinberg wurden damals die Schiffahrtsabgaben nach dem Gewicht der Ladung

Die vorerwähnte ministerielle Entscheidung über die Lippeschiffahrts-abgaben vom 14. Oktober 1851 ist insofern von besonderem Interesse, als sie eine authentische Kundgebung derjenigen Rechtsauffassung und Verwaltungs-übung enthält, welche innerhalb der preußischen Regierung in bezug auf die Bildung von Tarifen für Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen bestand. Von den in Betracht kommenden Wasserstraßen sind einige in jener Kundgebung ausdrücklich genannt worden. Die Spree und die Havel sind ebenso wie die Lippe unvollständig kanalisiert; auf langen Strecken — unter anderem auf der 63 km langen Havelstrecke unterhalb Rathenow — sind sie nicht gestaut, sondern durch Buhnen und sonstige Strombauwerke für die Schiffahrt verbessert.

Gleichwohl sind die Anlage- und Unterhaltungskosten dieses Gesamt-netzes, ohne Unterscheidung der einzelnen Wasserbauten nach Klassen und Arten, damals der Tarifbildung zu Grunde gelegt, und in derselben Weise ist bis heute verfahren worden.

Der Bescheid vom 14. Oktober 1851 nennt ferner die Abgaben für die Befahrung der Swine, Dievenow und Deime; er hätte noch die auf der Peene, auf dem Pregel unterhalb Königsberg, sowie auch dem Stettiner und dem Frischen Haff erhobenen hinzufügen können. Die Tätigkeit der Staatsbauverwaltung für die Verbesserung und Unterhaltung der Schiffbarkeit dieser Gewässer bestand hauptsächlich in Baggerungen sowie in der Be-zeichnung des Fahrwassers durch Bojen, Baken und Leuchtfeuer. Man be-trachtete diese Maßregeln und Einrichtungen in Preußen als „Anstalten zur Erleichterung der Schiffahrt" im Sinne der Zollvereinsverträge, indem man

---

erhoben; dies geht aus den in der preußischen Gesetzsammlung veröffentlichten Tarifen (Jahrgang 1843 S. 324 und 1853 S. 74) hervor. Ferner waren nach den für Ruhr und Lippe geltenden Tarifen die Abgaben nicht nur für die Benutzung der Schleusen, sondern für die Benutzung aller Schiffahrtseinrichtungen, einschließ-lich der Baggerungen und Stromregulierungsbauten zu zahlen. Die Abgaben wurden meist bei den Schleusen eingezogen, weil diese als Hebestellen bequem lagen; es gab aber auch Hebestellen an schleusenlosen Strecken und es waren auch die-jenigen Schiffe abgabepflichtig, welche keine Schleuse durchfuhren. Ferner waren die Abgaben so berechnet, daß sie nicht nur die Verzinsung des Anlagekapitals und die laufenden Kosten der Schleusen, sondern den Gesamtaufwand für die ganze Wasserstraße deckten. — Delbrück gebraucht in dem obigen Zitat das Wort An-lage als gleichbedeutend mit dem in den Zollvereinsverträgen angewendeten Aus-druck „Anstalt"; daß er den letzteren nicht nur für Schleusen — wie es nach jenem Zitat vielleicht scheinen könnte —, sondern für alle Wasserbauten während seiner amtlichen Tätigkeit gebraucht hat, geht aus dem auf S. 126 auszugsweise mit-geteilten Schriftstück hervor.

die clausula generalis, welche der Text der Verträge am Schlusse der Aufzählung einzelner Arten von Anstalten enthielt und heute noch enthält, auf jene Baggerungen oder gebaggerten und bezeichneten Rinnen anwandte.

Im sechsten Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts bestand bei der Regierung das Bestreben, die Verkehrsabgaben möglichst herabzusetzen oder zu beseitigen, soweit die Finanzlage es irgendwie gestatten mochte. Diese Strömung richtete sich besonders auch gegen die bestehenden Schiffahrtsgebühren. Bei einem Teile der abgabepflichtigen Wasserstraßen schien aber das von der Regierung verfolgte Ziel, die Schiffahrt durch Erleichterung der öffentlichen Lasten zu fördern, nur unter Mitwirkung derjenigen Städte erreichbar, deren Häfen an jenen Wasserstraßen liegen oder durch sie mit dem Meere verbunden sind. Dies galt insbesondere von dem städtischen Hafen in Stettin im Verhältnis zur Peene, Swine und Divenow und vom städtischen Hafen in Königsberg hinsichtlich der Pregelwasserstraße.

Die Regierung machte nun den beteiligten Gemeinden gegenüber die Ermäßigung oder Aufhebung der staatlichen Abgaben auf den Zugangswasserstraßen von einer gleichzeitigen Herabsetzung der kommunalen Schiffahrtsabgaben, welche für die Benutzung der Häfen zu zahlen waren, abhängig. Als diese Herabsetzung in Königsberg erreicht war, hob die Regierung im Frühjahr 1867 zunächst das sogenannte „Pregelmündungsgeld" auf. Die Verhandlungen mit Stettin zogen sich länger hin, und erst im November 1867, nachdem die Stadt endlich sich gefügt hatte, wurden die Schiffahrtsabgaben auf den 3 Mündungsarmen der Oder beseitigt. Der dieserhalb an den König erstattete Immediatbericht ist vom 9. November 1867, also aus einer Zeit, wo die Erinnerung an die gesetzgeberische Willensmeinung des Art. 54 der im August veröffentlichten Bundesverfassung vollkommen zuverlässig und zweifellos sein mußte oder jedenfalls sein konnte. Der Art. 54 war in demselben Ministerium entworfen, welches jenen Bericht miterstattete. Der letztere enthält keine Hinweisung irgend welcher Art auf die Rechtslage, sondern nur Erörterungen über die Zweckmäßigkeit weiterer Verkehrserleicherungen für die Ostseehäfen und über die Einwirkung, welche auf die Hafenstädte dadurch geübt worden war, daß man die staatlichen Tarifmaßregeln von einem gleichzeitigen Nachlaß an den kommunalen Abgaben abhängig machte.

Der Bericht lautet:

„Eurer Königlichen Majestät haben wir bereits in unserm alleruntertänigsten Berichte vom 3. Mai d. J. vorgetragen, daß die Ermäßigung der fiskalischen Hafenabgaben in den preußischen Ostseehäfen im Interesse der Hebung des Verkehrs und der Gleichstellung mit andern konkurrierenden

Hafenplätzen geboten sei, und daß diese Vergünstigung den einzelnen Seestädten zuzuwenden sein werde, sobald sie sich entschließen, ihrerseits in eine entsprechende Ermäßigung der für städtische Rechnung zur Hebung gelangenden Schiffahrtsabgaben zu willigen.

In Königsberg, Pillau und Memel ist diese Bedingung bereits erfüllt, und infolgedessen durch die Allerhöchsten Erlasse vom 13. Mai und 29. Juli d. J. die beabsichtigte Ermäßigung eingetreten; jetzt hat sich auch die Stadt Stettin zur Herabsetzung der städtischen Schiffahrtsabgaben entschlossen.

In Stettin wird für städtische Rechnung erhoben:

a) ein Hafengeld auf Grund des Allerhöchsten Erlasses vom 7. März 1864 (G.S. S. 123);

b) ein Bohlwerksgeld nach Nr. III des Tarifs vom 4. Mai 1857 (G.S. S. 555).

Das außerdem noch nach Nr. III des letzterwähnten Tarifs zur Erhebung kommende Brückenaufzugsgeld und die sonstigen für bestimmte Leistungen zu entrichtenden Gebühren bleiben hier außer Betracht.

Die städtischen Behörden haben sich nun bereit erklärt, das Hafen- und Bohlwerksgeld auf die Hälfte herabzusetzen und es steht somit nichts mehr im Wege, auch bezüglich der fiskalischen Abgaben, die in Aussicht genommenen Erleichterungen herbeizuführen.

Diese Abgaben sind die nach dem Tarif vom 24. Oktober 1840 (G.S. S. 324) und dem Allerhöchsten Erlaß vom 25. Juni 1863 (G.S. S. 442) für die Befahrung der Peene, Swine und Dievenow, sowie des großen und kleinen Haffes zu entrichtenden Schiffahrtsgelder und die in dem Hafen von Swinemünde zur Erhebung kommenden Hafengelder; die ersteren werden gänzlich zu beseitigen, die letzteren auf die in Pillau und Memel eingeführten Sätze von 4 resp. 2 Sgr. herabzusetzen sein usw."

Der Bericht läßt mit zweifelloser Klarheit erkennen, daß man im Finanz- und Handelsministerium die Rechtslage seit Erstattung des Immediatberichts vom 3. Mai 1867 als nicht verändert oder mit anderen Worten den Art. 54 der Bundesverfassung vom 24. Juni 1867 als eine bloße Kodifikation der in den Zollvereinsverträgen enthaltenen Rechtsvorschriften ansah.

Wäre durch den Art. 54 eine Änderung der Rechtslage dahin eingetreten, daß Baggerungen und Stromregulierungen nicht mehr als „Anstalten" angesehen werden konnten und die Erhebung von Abgaben für jede Art von technischen Verbesserungen an natürlichen Wasserstraßen nicht mehr zu-

lässig war, so hätte das in dem Immediatbericht notwendig zum Ausdruck kommen müssen. Nicht etwa nur deshalb, weil die Verfassungswidrigkeit der Abgabe eine zutreffendere und sehr viel kürzere Begründung des dem Könige unterbreiteten Antrages ermöglicht hätte, sondern insbesondere auch aus dem Grunde, weil die Benutzung der staatlichen Abgabentarife als Druckmittel gegenüber den Stadtgemeinden dann unzulässig gewesen wäre[1].

Durch den die Odermündungen entlastenden Allerhöchsten Erlaß vom 22. November 1867 wurden damals gleichzeitig die Schiffahrtsabgaben, welche für die Benutzung der Fahrrinnen nach Stralsund, Greifswald und Wolgast unter dem Namen Tiefgelder an die Staatskasse zu zahlen waren, lediglich aus Zweckmäßigkeitsgründen aufgehoben.

Das Hafengeld in Swinemünde und Pillau wurde beibehalten, aber ermäßigt. Es war und ist noch heute für die nicht in Swinemünde und Pillau sich aufhaltenden, sondern nach Stettin und Königsberg weitergehenden Schiffe, also für den weitaus größten Teil des Verkehrs ein Fahrwassergeld, welches die Gegenleistung für die Bezeichnung und insbesondere für die Vertiefung der natürlichen Wasserstraßen darstellt. Wäre die preußische Regierung im Jahre 1867 der Meinung gewesen, daß Baggerungen — sie waren das hauptsächliche Mittel zur Vertiefung und Unterhaltung der Fahrstraßen über die Haffe — keine „Anstalten" im Sinne des Zollvereinsvertrages von 1867 oder „besondere Anstalten" im Sinne der Bundesverfassung seien, so hätte sie die sogenannten Hafengelder in Swinemünde und Pillau für den Durchgangsverkehr im Jahre 1867 nicht ermäßigen, sondern aufheben müssen. Freilich hätte sie dann zugleich einräumen müssen, daß jene Schiffahrtsabgaben schon vor 1867, unter der Herrschaft der älteren Zollvereinsverträge, zu Unrecht erhoben worden seien.

Der Umstand, daß die Abgabe hier eine dem Wesen der Sache nicht entsprechende Bezeichnung führt, kommt gerade auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben häufig vor und braucht deshalb nicht wunder zu nehmen. Beispielsweise ist das von Hamburg auf der Unterelbe erhobene sogenannte Lotsgeld zugleich eine Fahrwassergebühr für die Unterhaltung der Schiffahrtsrinne; dasselbe gilt von dem bremisch-preußisch-oldenburgischen Feuer-

---

[1] In dem Immediatbericht vom 3. Mai 1867 wird ausdrücklich gesagt: „Wesentliche Voraussetzung eines desfallsigen Vortrages bei Eurer Kgl. Majestät (d. h. wegen Ermäßigung der staatlichen Schiffahrtsabgaben) schien es uns jedoch zu sein, daß diejenigen Städte, in denen neben den zur Staatskasse fließenden Hafengeldern für städtische Rechnung noch andere Schiffahrtsabgaben erhoben werden, auf die letzteren ganz oder teilweise Verzicht zu leisten sich bereit erklärten."

und Bakengelde, aus dem zugleich die Kosten der Vertiefung und Unterhaltung des Weserfahrwassers unterhalb Bremerhaven bestritten werden.

Die Saale gehörte und gehört noch heute zu den unvollständig kanalisierten Flüssen, bei welchen die beiden Verbesserungsmethoden der Kanalisierung und Regulierung nebeneinander — auf verschiedenen Strecken — angewendet worden sind. Diejenigen Flußstrecken, welche nicht unter dem Stau der Wehre lagen, wurden durch Buhnen, Baggerungen und sonstige Regulierungsmittel im Schiffahrtsinteresse ausgebaut. Auch hier zeigt sich die Erscheinung, daß in Preußen für die Berechnung des nach den Zollvereinsverträgen zulässigen Höchstbetrages der Schiffahrtsabgaben die sämtlichen Aufwendungen, nicht nur diejenigen für Stauanlagen und Schleusen, als maßgebend angesehen wurden.

Als in den Jahren 1845 und 1846 der Abgabentarif für die Saale und Unstrut revidiert werden sollte und vom Finanzminister eine Berechnung der Selbstkosten zu diesem Zwecke eingefordert war, legte die Regierung in Merseburg eine Zusammenstellung vor, in welcher nicht nur die Kosten der Schleusen, sondern auch eine Summe „an Baggern der Schleusen, deren Kanäle und seichten Stellen im Flusse und sonstiger Verbauung im Flusse", sowie ferner die Kosten der Strombefahrungen, kurz alle Aufwendungen im Interesse der Gesamtwasserstraße enthalten waren.

Da die Ausgaben hiernach die Einnahmen überstiegen, so unterblieb damals eine Tarifermäßigung.

Für die Befahrung der schon anderweitig erwähnten regulierten Emster wurde im Jahre 1866 einer Gesellschaft das Recht zur Erhebung von Schiffahrtsabgaben verliehen. Es handelte sich um eine natürliche Wasserstraße, die durch Baggerungen und Begradigungen auf einen höheren Grad von Schiffbarkeit gebracht wurde; man sah in diesen Wasserbauten Anstalten im Sinne der Zollvereinsverträge und in der Befahrung der regulierten Emster eine Anstaltsbenutzung. Dieselbe Auffassung wird in der Verwaltungspraxis bis heute betätigt.

Von besonderer Wichtigkeit für die Beurteilung der Frage, ob Schiffahrtsabgaben auf regulierten Strömen nach den Zollvereinsverträgen zulässig waren oder — anders ausgedrückt — ob außer den Schleusen auch andere Bauten zur Verbesserung des Fahrwassers als Schiffahrtsanstalten im Sinne der Zollvereinsverträge galten, sind die Verhandlungen, welche in Preußen um die Mitte des vorigen Jahrhunderts über die Regulierung der Oder geführt wurden.

Bei diesen Verhandlungen ergab sich die eigentümliche Lage, daß die Beteiligten, insbesondere die Kaufmannschaften in Stettin und Breslau und

die Provinzialstände von Schlesien, sich für Schiffahrtsabgaben aussprachen, weil sie in ihrer Einführung ein Mittel zur Finanzierung großer Regulierungsbauten erblickten, während die Regierung eine widerstrebende Haltung einnahm.

Die Erörterungen hierüber zogen sich Jahrzehnte lang hin und führten zu einer eingehenden Untersuchung und Klarstellung der Rechtslage. Ihre Bedeutung für die Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung liegt in der Identität des damaligen Rechtszustandes mit dem heutigen und in dem weiteren Umstande, daß sie erst im Jahre 1868, also unter der Herrschaft jenes Artikels, zum Abschluß kamen.

Die Wichtigkeit des Gegenstandes rechtfertigt ein näheres Eingehen auf die in Betracht kommenden Vorgänge und die wörtliche Wiedergabe des wesentlichsten Teiles der zur Sache abgegebenen Erklärungen.

Nachdem die Schlesier schon seit den vierziger Jahren immer wieder ihre Anträge auf Verbesserung der Oderschiffahrt vorgebracht hatten, beschloß im Jahre 1859 das Abgeordnetenhaus auf Grund eines Berichtes seiner Kommission für Handel und Gewerbe vom 15. April (Drucksachen 161)[1], die Staatsregierung zur Vorlage eines Bau- und Finanzplanes für die Oderregulierung aufzufordern, „aus welchem zugleich zu ersehen sein müsse, welche Beiträge von den beteiligten Provinzen und Korporationen zu erwarten sind."

Als infolgedessen der Handelsminister durch die Oberpräsidenten der drei Oderprovinzen zur Leistung solcher Beiträge aufforderte, erklärte sich zunächst die Stettiner Kaufmannschaft hierzu bereit unter der Voraussetzung, daß ihr die Aufnahme einer Anleihe gestattet würde, deren Verzinsung und Tilgung durch eine Schiffahrtsabgabe aufzubringen wäre. Der Minister erwiderte am 10. November 1859, die Erhebung einer solchen Abgabe von dem Warenverkehr — letzteres Wort ist durch eine Delbrücksche Korrektur aus dem ursprünglich gebrauchten Ausdruck „Schiffahrtsverkehr" entstanden — sei nach den Zollvereinsverträgen unzulässig.

Die nähere Begründung dieses Standpunktes ergibt sich aus einem Schreiben des Handelsministers an den Finanzminister vom 22. Dezember 1859, in welchem es heißt:

„Nur die Stettiner Kaufmannschaft (diejenigen in Breslau und Frankfurt a. O. hatten sich ablehnend verhalten) hat sich dahin erklärt, daß sie, obwohl ihr keine Fonds zur Verfügung ständen, falls eine allseitige

[1] Aus diesem Bericht ist die ältere Vorgeschichte der Angelegenheit, welche den Landtag seit 1849 beschäftigt hatte, ersichtlich.



Beteiligung der betreffenden Korporationen und Provinzen erforderlich sei, hiervon sich nicht ausschließen würde, sobald ihr die Kontrahierung einer Anleihe zu diesem Zwecke und die Erhebung einer geringen Schiffahrtsabgabe, behufs Verzinsung und Amortisation dieser Anleihe, gestattet würde. Dies berührt die auch sonst vielfach besprochene Frage nach der Zulässigkeit einer Belastung der Oderschiffahrt mit einer dem in Rede stehenden Bedürfnis entsprechenden Abgabe.

Indessen ist die Einführung einer solchen, soweit sie den Warenverkehr auf der Oder betreffen würde, nach den unter den Zollvereinsstaaten zurzeit bestehenden Verträgen (vergl. Art. 4 der Übereinkunft zwischen Preußen, Sachsen pp. vom 4. April 1853 — Gesetz-Sammlung 1853 S. 432 —) jedenfalls solange unzulässig, als die Aufhebung der Durchgangszölle[1] nicht erfolgt sein wird. Abgesehen hiervon wird es aber auch dann der ernstesten Erwägung unterliegen müssen, ob, während seit langer Zeit das Streben der Gesetzgebung und der Staatsverwaltung dahin gerichtet gewesen ist, den inneren Verkehr möglichst von allen hemmenden Lasten und Abgaben zu befreien, es anrätig sei, auf der einzigen, dem preußischen Staate allein angehörenden, großen Wasserstraße eine solche jedenfalls höchst lästige Abgabe neu einzuführen. Auch würde es mißlich sein, den Klagen des Schifferstandes über die gegenwärtigen Beschwerden und Hindernisse seines Gewerbebetriebes damit zu begegnen, daß man damit anfinge, ihm eine neue Abgabe aufzulegen, von deren Verwendung die jetzt Schiffahrttreibenden oder ihre Nachfolger im Gewerbebetriebe erst nach Ablauf von 10 Jahren Nutzen ziehen sollen. Es würde daher eine solche Abgabe füglich nicht als Mittel, um das Baukapital zu beschaffen, sondern erst nach ausgeführter Oderregulierung, um das verwendete Kapital zu verzinsen und zu amortisieren, in Frage kommen können. Jedenfalls würde zur Einführung einer solchen Abgabe nur geschritten werden können, wenn nach sorgfältiger Erforschung der Ansichten des Handelsstandes und des sonst beteiligten Publikums die dagegen aus allgemeinen Gesichtspunkten sich ergebenden Bedenken für erledigt erachtet werden könnten."

Es wurde dann eine Denkschrift der Staatsregierung über die Verbesserung der Oderschiffahrtsstraße ausgearbeitet, welche vom Dezember 1859 datiert war und dem Landtage im Jahre 1860 zuging (Drucksachen des Abgeordnetenhauses Nr. 26). Diese Denkschrift bezeichnet (S. 24 und 25) den Gedanken der Einführung einer neuen Abgabe für den Schiffahrtsverkehr auf der Oder „der sorgfältigsten Prüfung wert". Indessen könne er, soweit

[1] Diese Zölle bezogen sich nur auf die Durchfuhr über die Oder und die östlicher liegenden Flüsse.

es sich um eine auf den Warenverkehr zu legende Abgabe handele, vor Beseitigung der Durchgangszölle nach dem Übereinkommen von 1853 nicht verwirklicht werden.

Im Jahre 1861 gab eine Petition der Handelskammer zu Breslau dem Abgeordnetenhause wiederum Anlaß zu einer Erörterung der Regulierungs- und Abgabenfrage. Die Sachlage hatte sich inzwischen insofern geändert und zwar zugunsten des von der Handelskammer verfolgten Zieles, als jene Durchgangszölle aufgehoben[1] waren und ein Beschluß des schlesischen Provinziallandtages vorlag, welcher die Bewilligung von Beiträgen für die Regulierungsbauten aus ständischen Mitteln der drei Oderprovinzen in Aussicht nahm[2]. Die Handelskammer machte diese neuen Momente ausdrücklich geltend. Sie führte aus, daß außer der zu erhoffenden Mitwirkung der beteiligten Provinzen sich jetzt auch noch auf anderem Wege die Möglichkeit darbiete, die Mittel zum rascheren Ausbau des Oderstromes zu beschaffen, da nach Aufhebung der Durchfuhrzölle das Hindernis beseitigt wäre, welches bisher „wiederholt der Einführung einer Schiffahrtsabgabe zur Verzinsung und Amortisation eines zum Zweck der Oderregulierung aufzunehmenden Kapitals auf Grund der bestehenden Zollverträge entgegengesetzt worden sei." So wenig empfehlenswert im allgemeinen „Stromabgaben" erschienen, so müsse man die Einführung einer solchen Abgabe von mäßigem Betrage doch im Verhältnisse zu der Größe und Wichtigkeit des Zweckes im vorliegenden Falle für einen geringen Preis erachten, welcher von jedem Interessenten gewiß mit Freuden entrichtet werden würde.

Bei der Beratung dieser Petition in der Kommission des Abgeordnetenhauses für Handel und Gewerbe erklärten die Vertreter der Staatsregierung (Drucksachen Band 5 Nr. 180. Bericht vom 30. April 1861):

„Was den eben erwähnten Antrag des Provinziallandtages (gemeint ist der schlesische Provinziallandtag, welcher Verhandlungen zwischen dem Staat und den drei Oderprovinzen über die Finanzierung durchgreifender Stromverbesserungen vorgeschlagen hatte) betreffe, so sei die Allerhöchste Entscheidung über denselben noch nicht erfolgt. Es könne daher nur vorbehaltlich derselben bemerkt werden, daß dieser Antrag sich auf den-

[1] Sie traten am 1. März 1861 außer Kraft.

[2] Auf diesen Weg waren die Provinzialstände durch einen Allerhöchsten Landtagsabschied vom 30. September 1856 hingewiesen worden, in welchem ihnen eröffnet wurde, daß der schnellere Ausbau der Oderschiffahrtsstraße nur dann in Aussicht zu nehmen sei, wenn die Provinz ihr Interesse zur Sache durch Kostenbeiträge betätige.

jenigen Weg zur Beschaffung der Mittel für eine beschleunigte Oderregulierung beziehe, welcher in der im vergangenen Jahre übergebenen Denkschrift als der dritte bezeichnet sei, der, wenn der erste (Gewährung der erforderlichen Mittel rein aus Staatsfonds oder durch ein Staatsdarlehn) und der zweite (Vermehrung der bisherigen Staatsfonds durch direkte Beiträge der Provinzen oder sonst beteiligten Korporationen) sich verschließe, der sorgfältigsten Prüfung wert, und dem, sobald die Durchgangszölle beseitigt sein würden, mit Rücksicht auf die bisherigen Tendenzen der Gesetzgebung und Staatsverwaltung, sowie im Hinblick auf die Interessen der zunächst Beteiligten, eine eingehende Information zu widmen sei. Dieser Weg weise auf die Einführung einer neuen Abgabe für den Schiffahrtsverkehr auf der Oder hin, um hierdurch ein für die Oderregulierung zu verwendendes Darlehn zu verzinsen und zu amortisieren. Der Provinziallandtag nehme an, daß ein solches Darlehn, sobald es gesichert sei, gute Interessen trage und amortisiert werde, leicht zu effektuieren sein werde, daß es hierbei vorzugsweise auf die Regulierung von Garantien ankomme, und behufs derselben eine Beratung von Mitgliedern der Provinzialstände dieser Provinzen unter Zuziehung von Vertretern des Handelsstandes herbeizuführen sei. Auf eine solche, die Modalitäten der Ausführung betreffende Vorbereitung könne indessen seitens der Staatsregierung nur eingegangen werden, wenn die Frage, ob eine Schiffahrtsabgabe einzuführen sei, zuvor bejahend beantwortet worden. Zurzeit fehle es noch an einer genügenden Vorbereitung für die Beantwortung dieser Hauptfrage. Es könne daher, da auch das letztverflossene Jahr die Hoffnung auf die direkte Beschaffung der zur schleunigen Ausführung der Oderregulierung erforderlichen Zuschüsse seitens der beteiligten Provinzen und Korporationen nicht erfüllt habe, trotz der prinzipiellen Bedenken, die gerade bei dem Streben der Gegenwart nach Beseitigung der Flußzölle der Einführung einer Oderschiffahrtsabgabe entgegenständen, und deren Gewicht ohne Zweifel auch bei den weiteren Beratungen sich in hohem Maße geltend machen werde, der in der gedachten Denkschrift erklärten Absicht gemäß jetzt zunächst nur mit Einziehung der Information darüber vorgegangen werden, ob es den Interessen der Provinzen Schlesien, Brandenburg und Pommern und des beteiligten Handelsstandes in der Tat entspricht, die Einführung einer solchen Abgabe in Aussicht zu nehmen. Diese Information werde die Staatsregierung veranlassen. Da indessen eine solche Abgabe keinenfalls vor gänzlicher oder mindestens abschnittweiser Beendigung der Regulierung zu erheben sein werde usw."

Die Staatsregierung machte also nicht mehr rechtliche Einwendungen, sondern nur noch wirtschaftspolitische und praktische Bedenken geltend.

Die Kommission war indessen nicht geneigt, auf die Darlegungen der Staatsregierung, welche auf eine dilatorische Behandlung des Gegenstandes hinauszulaufen schienen, einzugehen. Sie erklärte vielmehr, daß ihre Überzeugung von der Notwendigkeit eines nachdrücklichen Vorgehens in der Sache nicht erschüttert sei.

Im Gegenteil werde diese Überzeugung noch verstärkt durch die inzwischen erfolgte Aufhebung der Durchfuhrzölle und die hierdurch eingetretene Erleichterung für Beschaffung des erforderlichen Baukapitals. Die königliche Staatsregierung habe den erleichternden Einfluß dieser Maßregel selbst anerkannt, indem sie am Schlusse ihrer Denkschrift vom Dezember 1859 die Frage der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf der Oder als der sorgfältigsten Prüfung wert erachtet und gleichzeitig zugesagt habe, eine solche Prüfung nach Beseitigung jener Zölle eintreten zu lassen.

Es sei also nach dem eigenen Anerkenntnis der Staatsregierung jetzt der Zeitpunkt gekommen, wo sie unbehindert durch Verträge mit anderen Staaten die Frage wegen Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder allein aus dem Standpunkte der einheimischen Staatsinteressen in Erwägung nehmen könne.

„Wenn nun nach der Erklärung der Regierungskommissarien die Staatsregierung zwar bereit sei, in dieser Hinsicht informatorische Ermittlungen anzustellen, gleichzeitig aber aus den bei dieser Erklärung ausgesprochenen Bedenken über die Zweckmäßigkeit einer solchen Abgabe eine prinzipielle Abgeneigtheit der Staatsregierung gegen die Einführung einer solchen Abgabe hervorgehe, so halte sich die Kommission verpflichtet, diese Frage auch ihrerseits in den Bereich ihrer Erwägungen zu ziehen, und das Resultat derselben in diesem Berichte auszusprechen.

Dieses ergab sich dahin, daß ungeachtet der vielfachen Wünsche auf Beseitigung bestehender Flußzölle der hier in Frage stehende Zweck einer beschleunigten und gründlichen Durchführung der Oderregulierung, doch im allgemeinen Staatsinteresse, wie im Interesse der zunächst Beteiligten so überwiegende Vorteile mit aller Sicherheit verspreche, daß die Einführung einer lediglich für diesen Zweck bemessenen Schiffahrtsabgabe verhältnismäßig als ein geringes Opfer zu betrachten sei.

Die Kommission trat daher auch in dieser Hinsicht einstimmig der in der Petition der Breslauer Handelskammer ausgesprochenen Überzeugung bei, indem sie die genannte Handelskammer vorzugsweise als kompetente Vertreterin derjenigen Interessen anerkannte, welche bei der Verbesserung

der Oderschiffahrt in Erwägung kommen. Zugleich wurde zur Widerlegung prinzipieller Bedenken geltend gemacht, daß eine Schiffahrtsabgabe, welche lediglich zu dem angegebenen Zweck eingeführt und verwendet werde, keineswegs den Charakter eines Flußzolles, sondern vielmehr den eines Wasserwegegeldes[1] haben werde und daher ebensowenig prinzipiell verworfen werden könne, wie die Erhebung der überall ohne Klage bestehenden Chausseegelder.

Wenn ferner von seiten der Regierungskommissarien Bedenken gegen die Zweckmäßigkeit einer solchen Abgabe daraus hergeleitet worden seien, daß dieselbe nicht vor gänzlicher oder mindestens abschnittweiser Beendigung der Regulierung zu erheben sein werde, so müsse zwar die Richtigkeit dieser Prämisse anerkannt werden, da es in der Natur der Sache liege, daß diese Abgabe nicht früher gefordert werden könne, als bis die Vorteile der verbesserten Schiffahrt ins Leben getreten seien, eine Schwierigkeit könne jedoch hierin nicht erblickt werden. Wie schon in dem vorjährigen Berichte der Kommission vom 1. Mai 1860 nachgewiesen sei, reicht das bisherige Etatsquantum von 100 000 Rtlr. jährlich vollständig aus, um während der zehnjährigen Bauzeit das gesamte Baukapital zu verzinsen, falls dasselbe allmählich nach Maßgabe des jährlich fortschreitenden Bedarfs beschafft werde, und es bedürfe daher für diesen Zweck nicht der Intraden aus einer Schiffahrtsabgabe. Nach vollendeter Regulierung aber werde dieselbe den Vorteilen einer regelmäßigen Schiffahrt gegenüber durchaus nicht als eine drückende Last empfunden werden. Sie werde überdies vorzugsweise die Mittel zur Amortisation des verwendeten Baukapitals liefern können, wenn man erwäge, daß nach dem Plane der Staatsregierung eine 30 jährige Bauzeit mit jährlicher Verwendung von durchschnittlich 100 000 Rtlr. projektiert sei, und also noch 20 Jahre nach der bei beschleunigter Ausführung in 10 Jahren zu vollendenden Regulierung dieselbe Summe jährlich disponibel gemacht werden müsse, welche alsdann zur Verzinsung anstatt zum Bau verwendet werden könne.

Trete nun ferner die von dem schlesischen Provinziallandtage in Aussicht gestellte Beihilfe dieser Provinz, sowie die nach solchem Vorgange kaum zu bezweifelnde Beteiligung der Provinzen Brandenburg und Pommern hinzu, so werde eine rasche Amortisation des ganzen Bau-

[1] Hier ist das Wort „Wasserwegegeld“ als gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe und der Ausdruck „Flußzoll“ für die steuerliche Belastung der Schiffahrt zugunsten der Staatskasse gebraucht. Die Terminologie ist indessen schwankend gewesen. In den Zollvereinsverträgen werden beide Ausdücke synonym gebraucht. Vgl. S. 136.

kapitals gesichert, welche nicht nur die Beschaffung desselben wesentlich erleichtern, sondern auch die Aussicht gewähren würde, die Schiffahrts-abgabe nach verhältnismäßig kurzem Bestehen wieder aufheben oder ferner-weiteren Verbesserungen der Oderschiffahrt zuweisen zu können."

Die Kommission beschloß, die Petition der Breslauer Handelskammer der Staatsregierung zur Berücksichtigung zu überweisen, und das Abgeordneten-haus trat diesem Beschlusse am 22. Mai 1861 mit sehr großer Mehrheit bei, nachdem der Berichterstatter noch besonders auf die Möglichkeit der Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben hingewiesen hatte, obwohl diese Art der Finanzierung von dem Handelsminister als „nicht erwünscht" bezeichnet worden war. (Stenographische Berichte S. 1319, 1320.) Aber auch dieser Kundgebung gegenüber verblieb die Staatsregierung bei ihrer ablehnenden Haltung.

Demgemäß erklärte der Handelsminister in einem Erlaß vom 7. August 1861 an den Oberpräsidenten in Breslau:

„Wenn die Aufnahme eines Staatsdarlehns für die Zwecke der Oderregulierung nicht angemessen erschien, so konnte sich dieser Weg, wenn damit die Erhebung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder behufs Verzinsung und Amortisation eines solchen Darlehns in Verbindung gesetzt würde, auch deshalb nicht empfehlen, weil das berechtigte Streben der Gegenwart dahin gerichtet ist, dergleichen Abgaben möglichst zu beseitigen, es daher schon im Prinzip höchst bedenklich sein müßte, im Gegensatz hierzu auf der Oder eine neue Abgabe dieser Art einzuführen.

Die von dem Provinziallandtage in Aussicht gestellte Garantie würde aber zur Voraussetzung füglich nur haben können, daß von einer Privatgesellschaft das Baukapital aufgewendet, und derselben das Recht zur Erhebung einer Schiffahrtsabgabe behufs Verzinsung und Amortisation des Baukapitals eingeräumt würde."

Am 1. November 1862 berichtete der Handelsminister an den König über den bereits erwähnten Vorschlag der schlesischen Provinzialstände, dessen Ablehnung er befürwortete, weil die angeregte Art der Finanzierung von Strombauten auf grundsätzliche Bedenken stoße. Es heißt darin:

„Die Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder, auch nachdem die Regulierung vollendet und dadurch etwas Wesentliches für die Erleichterung der Schiffahrt gewonnen wäre, würde den bisher konsequent befolgten Grundsätzen der preußischen Verwaltung widersprechen, welche nach freier Schiffahrt auf allen öffentlichen Strömen strebt und es sich mit Erfolg hat angelegen sein lassen, auf eine allmähliche Herabsetzung

der bestehenden Flußzölle[1] hinzuwirken, wo der Abschaffung derselben vertragsmäßige Hindernisse entgegenstehen."

Die Aufstellung eines zweckmäßigen Abgabentarifs sei übrigens auch sehr schwierig; wenn durch ihn die Verzinsung und Tilgung der Baukosten erzielt werden solle, so müßten die Abgaben so hoch und infolgedessen die Wasserfracht so teuer sich stellen, daß die Schiffahrt den Wettbewerb mit der Eisenbahn nicht aushalten könne.

In diesem Sinne erging dann auch die Entscheidung durch den Landtagsabschied vom 15. November 1862. Die Schiffahrtsabgabe wurde abgelehnt, weil sie den bestehenden Grundsätzen nicht entspreche und weil durch ihre Erhebung der von der Regulierung für die Schiffahrt zu erwartende Vorteil erheblich beeinträchtigt werden würde.

Die Schlesier ließen sich aber auch hierdurch nicht abschrecken. Der Provinziallandtag trat nunmehr mit dem positiven Anerbieten einer bestimmten Beitragsleistung hervor. Er beschloß:

„Zunächst und vorbehaltlich weiterer Landtagsbeschlüsse die Summe von einer halben Million Talern aus Mitteln der Provinz, behufs Regulierung der Oder von Ratibor bis Schwedt Eurer Königlichen Majestät Regierung zur Verfügung zu stellen und zwar unter folgenden bedingenden Voraussetzungen."

Unter diesen Bedingungen lautete die zu 8:

„daß von der Oderschiffahrt eine Abgabe erhoben, und deren Ertrag zwischen dem Staate und den beitragenden Provinzen, nach dem Verhältnis ihrer Beiträge, so lange geteilt werde, bis die Summe dieser Beiträge durch Amortisation mit 1 Prozent jährlich getilgt ist."

Hierzu wurde die Begründung gegeben,

„daß es billig erscheine, daß diejenigen, welchen die Oderregulierung zunächst zum Vorteil gereiche, auch an erster Stelle herangezogen werden, daß dadurch die Beitragslast der entfernter Beteiligten sich wesentlich vermindern würde, daß *gesetzliche Hindernisse einer Abgabe von der Oderschiffahrt nicht entgegenstehen* und dieselbe um so weniger bedenklich sei, als sie nur eine vorübergehende sein würde."

Dieser Beschluß wurde nebst Begründung am 18. Oktober 1864 dem Könige überreicht mit der Bitte, nunmehr das weiter Erforderliche wegen der längst ersehnten Oderregulierung anzuordnen.

---

[1] Hier zeigt sich wiederum die Unsicherheit der Terminologie in dem unterschiedslosen Gebrauch der Worte „Flußzoll" und Schiffahrtsabgabe".

Die Erledigung der Angelegenheit, die mit ihrem Für und Wider sehr ausführlich erörtert war, so daß Neues kaum noch vorgebracht werden konnte, zog sich einige Jahre lang hin. Schließlich wurde jene Petition beantwortet durch den Allerhöchsten Landtagsabschied vom 11. März 1868, in welchem es heißt:

„Die Bedingungen, unter denen Unsere getreuen Stände in der Petition vom 18. Oktober 1864 einen Beitrag von 500000 Rtl. aus Mitteln der Provinz für die Oderregulierung zur Verfügung gestellt haben, sind für annehmbar nicht zu erachten. Denn wenn diese Bedingungen eine Vollendung der Regulierung binnen längstens 10 Jahren nach einem einheitlichen Prinzip und unter Begründung einer Zentralstelle für diesen Zweck, die Übernahme der nach Abzug der Provinzialbeiträge noch erforderlichen Kosten auf die Staatskasse und die Erhebung einer Abgabe von der Oderschiffahrt, sowie eine Teilung des Ertrages derselben zwischen dem Staat und den beteiligten Provinzen nach Verhältnis ihrer Beiträge behufs Amortisation der letzteren mit 1 Prozent jährlich in Aussicht nehmen, so ist dabei übersehen, daß die Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder, wie Wir dies bereits in dem Abschied vom 15. November 1862 ausgesprochen haben, mit den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, welche überall auf Befreiung der Schiffahrt von solchen Abgaben gerichtet sind, nicht vereinbar ist."

Hier ist wiederum, wie in allen Kundgebungen der Staatsregierung seit dem Frühjahr 1861, lediglich die Zweckmäßigkeitsfrage, nicht der Rechtsstandpunkt als entscheidend für die Stellungnahme der Krone bezeichnet. Der Umstand, daß seit dem Sommer 1867 der Art. 54 der Norddeutschen Bundesverfassung in Kraft war, hat zu einer veränderten Beurteilung der Rechtslage nicht geführt, wie aus der Bezugnahme auf den Landtagsabschied vom 15. November 1862 deutlich erhellt. Wenn die preußische Regierung der Meinung gewesen wäre, daß die bisherige — von ihr ungern anerkannte — Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben auf der regulierten Oder durch die Bundesverfassung beseitigt worden sei, so hätte sie sicherlich dieses Ablehnungsgrundes dem Provinziallandtage gegenüber vorzugsweise sich bedient, wie sie es früher — bis zum Ablauf des Vertrages vom 4. April 1853 — getan hatte.

Die Erklärungen, Erlasse und Berichte in dieser Sache sind, soweit sie aus dem Handelsministerium kommen, fast ausnahmslos von Delbrück selbst unterzeichnet. Der Entwurf des Allerhöchsten Landtagsabschiedes vom

11. März 1868 ist im Handelsministerium Ende August 1867 aufgestellt, also nur wenige Wochen nach dem Erscheinen der Bundesverfassung[1].

Im Herbst 1867 wurde dann noch eine „Denkschrift, betreffend den Plan zur Fortsetzung und Vollendung der Oderregulierung", entworfen, welche wiederum die Abgabenerhebung nur „als mit den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, welche überall auf die Befreiung der Flußschiffahrt von solchen Abgaben gerichtet sind, unvereinbar" bezeichnet. Diese vom 15. November 1867 datierte Denkschrift wurde am 15. Januar 1868 den beiden Häusern des preußischen Landtages übersandt. Es ist kaum denkbar, daß auch bei dieser Gelegenheit die Änderung der Rechtslage, wenn sie eingetreten wäre, lediglich übersehen sein sollte.

* * *

Diese Darstellung der preußischen Verwaltungspraxis aus der Zeit vor der Reichsgründung dürfte genügen, um die Tatsache außer Zweifel zu stellen, daß die Erhebung von Fahrwassergeldern auf regulierten Flüssen und sonstigen Wasserstraßen im Rahmen der Selbstkostendeckung — also auf der Grundlage des Gebührenprinzips — damals für zulässig gehalten wurde. War sie es damals, so ist sie es auch heute noch; denn der Rechtszustand hat sich nur hinsichtlich der Flußzölle mit steuerlichem Charakter, nicht aber hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben, seitdem geändert.

§ 3.

Die Praxis bei den Wasserstraßen im Reiche.

Die gesetzgebenden Körperschaften des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches haben seit 1867 viermal Veranlassung gehabt, zu der Auslegung des Art. 54 durch Beschlüsse — im Gegensatz zu bloßen Erörterungen ohne Abstimmung — Stellung zu nehmen.

1. Im Jahre 1868 hatten Holzhändler aus Kaulsdorf und Gimte die Belastung der Flößerei auf der oberen Saale und Werra durch Abgaben beschwerdeführend zur Sprache gebracht. Über diese Angelegenheit wurden von den Bundesratsausschüssen für Zoll- und Steuerwesen und für Justizwesen zwei Berichte erstattet. Der erste vom 29. Juni 1869 beantragt die Ernennung eines Bundeskommissars, welcher die Verhältnisse in Gemeinschaft mit Bevollmächtigten der beteiligten Regierungen untersuchen und vor allem feststellen

[1] Die Länge der Zwischenzeit erklärt sich aus den Perioden des Zusammentritts der Provinziallandtage.

die Provinzialstände von Schlesien, sich für Schiffahrtsabgaben aussprachen, weil sie in ihrer Einführung ein Mittel zur Finanzierung großer Regulierungsbauten erblickten, während die Regierung eine widerstrebende Haltung einnahm.

Die Erörterungen hierüber zogen sich Jahrzehnte lang hin und führten zu einer eingehenden Untersuchung und Klarstellung der Rechtslage. Ihre Bedeutung für die Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung liegt in der Identität des damaligen Rechtszustandes mit dem heutigen und in dem weiteren Umstande, daß sie erst im Jahre 1868, also unter der Herrschaft jenes Artikels, zum Abschluß kamen.

Die Wichtigkeit des Gegenstandes rechtfertigt ein näheres Eingehen auf die in Betracht kommenden Vorgänge und die wörtliche Wiedergabe des wesentlichsten Teiles der zur Sache abgegebenen Erklärungen.

Nachdem die Schlesier schon seit den vierziger Jahren immer wieder ihre Anträge auf Verbesserung der Oderschiffahrt vorgebracht hatten, beschloß im Jahre 1859 das Abgeordnetenhaus auf Grund eines Berichtes seiner Kommission für Handel und Gewerbe vom 15. April (Drucksachen 161)[1], die Staatsregierung zur Vorlage eines Bau- und Finanzplanes für die Oderregulierung aufzufordern, „aus welchem zugleich zu ersehen sein müsse, welche Beiträge von den beteiligten Provinzen und Korporationen zu erwarten sind."

Als infolgedessen der Handelsminister durch die Oberpräsidenten der drei Oderprovinzen zur Leistung solcher Beiträge aufforderte, erklärte sich zunächst die Stettiner Kaufmannschaft hierzu bereit unter der Voraussetzung, daß ihr die Aufnahme einer Anleihe gestattet würde, deren Verzinsung und Tilgung durch eine Schiffahrtsabgabe aufzubringen wäre. Der Minister erwiderte am 10. November 1859, die Erhebung einer solchen Abgabe von dem Warenverkehr — letzteres Wort ist durch eine Delbrücksche Korrektur aus dem ursprünglich gebrauchten Ausdruck „Schiffahrtsverkehr" entstanden — sei nach den Zollvereinsverträgen unzulässig.

Die nähere Begründung dieses Standpunktes ergibt sich aus einem Schreiben des Handelsministers an den Finanzminister vom 22. Dezember 1859, in welchem es heißt:

> „Nur die Stettiner Kaufmannschaft (diejenigen in Breslau und Frankfurt a. O. hatten sich ablehnend verhalten) hat sich dahin erklärt, daß sie, obwohl ihr keine Fonds zur Verfügung ständen, falls eine allseitige

[1] Aus diesem Bericht ist die ältere Vorgeschichte der Angelegenheit, welche den Landtag seit 1849 beschäftigt hatte, ersichtlich.

Beteiligung der betreffenden Korporationen und Provinzen erforderlich sei, hiervon sich nicht ausschließen würde, sobald ihr die Kontrahierung einer Anleihe zu diesem Zwecke und die Erhebung einer geringen Schiffahrtsabgabe, behufs Verzinsung und Amortisation dieser Anleihe, gestattet würde. Dies berührt die auch sonst vielfach besprochene Frage nach der Zulässigkeit einer Belastung der Oderschiffahrt mit einer dem in Rede stehenden Bedürfnis entsprechenden Abgabe.

Indessen ist die Einführung einer solchen, soweit sie den Warenverkehr auf der Oder betreffen würde, nach den unter den Zollvereinsstaaten zurzeit bestehenden Verträgen (vergl. Art. 4 der Übereinkunft zwischen Preußen, Sachsen pp. vom 4. April 1853 — Gesetz-Sammlung 1853 S. 432 —) jedenfalls solange unzulässig, als die Aufhebung der Durchgangszölle[1] nicht erfolgt sein wird. Abgesehen hiervon wird es aber auch dann der ernstesten Erwägung unterliegen müssen, ob, während seit langer Zeit das Streben der Gesetzgebung und der Staatsverwaltung dahin gerichtet gewesen ist, den inneren Verkehr möglichst von allen hemmenden Lasten und Abgaben zu befreien, es anrätig sei, auf der einzigen, dem preußischen Staate allein angehörenden, großen Wasserstraße eine solche jedenfalls höchst lästige Abgabe neu einzuführen. Auch würde es mißlich sein, den Klagen des Schifferstandes über die gegenwärtigen Beschwerden und Hindernisse seines Gewerbebetriebes damit zu begegnen, daß man damit anfinge, ihm eine neue Abgabe aufzulegen, von deren Verwendung die jetzt Schiffahrttreibenden oder ihre Nachfolger im Gewerbebetriebe erst nach Ablauf von 10 Jahren Nutzen ziehen sollen. Es würde daher eine solche Abgabe füglich nicht als Mittel, um das Baukapital zu beschaffen, sondern erst nach ausgeführter Oderregulierung, um das verwendete Kapital zu verzinsen und zu amortisieren, in Frage kommen können. Jedenfalls würde zur Einführung einer solchen Abgabe nur geschritten werden können, wenn nach sorgfältiger Erforschung der Ansichten des Handelsstandes und des sonst beteiligten Publikums die dagegen aus allgemeinen Gesichtspunkten sich ergebenden Bedenken für erledigt erachtet werden könnten."

Es wurde dann eine Denkschrift der Staatsregierung über die Verbesserung der Oderschiffahrtsstraße ausgearbeitet, welche vom Dezember 1859 datiert war und dem Landtage im Jahre 1860 zuging (Drucksachen des Abgeordnetenhauses Nr. 26). Diese Denkschrift bezeichnet (S. 24 und 25) den Gedanken der Einführung einer neuen Abgabe für den Schiffahrtsverkehr auf der Oder „der sorgfältigsten Prüfung wert". Indessen könne er, soweit

[1] Diese Zölle bezogen sich nur auf die Durchfuhr über die Oder und die östlicher liegenden Flüsse.

es sich um eine auf den Warenverkehr zu legende Abgabe handele, vor Beseitigung der Durchgangszölle nach dem Übereinkommen von 1853 nicht verwirklicht werden.

Im Jahre 1861 gab eine Petition der Handelskammer zu Breslau dem Abgeordnetenhause wiederum Anlaß zu einer Erörterung der Regulierungs- und Abgabenfrage. Die Sachlage hatte sich inzwischen insofern geändert und zwar zugunsten des von der Handelskammer verfolgten Zieles, als jene Durchgangszölle aufgehoben[1] waren und ein Beschluß des schlesischen Provinziallandtages vorlag, welcher die Bewilligung von Beiträgen für die Regulierungsbauten aus ständischen Mitteln der drei Oderprovinzen in Aussicht nahm[2]. Die Handelskammer machte diese neuen Momente ausdrücklich geltend. Sie führte aus, daß außer der zu erhoffenden Mitwirkung der beteiligten Provinzen sich jetzt auch noch auf anderem Wege die Möglichkeit darbiete, die Mittel zum rascheren Ausbau des Oderstromes zu beschaffen, da nach Aufhebung der Durchfuhrzölle das Hindernis beseitigt wäre, welches bisher „wiederholt der Einführung einer Schiffahrtsabgabe zur Verzinsung und Amortisation eines zum Zweck der Oderregulierung aufzunehmenden Kapitals auf Grund der bestehenden Zollverträge entgegengesetzt worden sei." So wenig empfehlenswert im allgemeinen „Stromabgaben" erschienen, so müsse man die Einführung einer solchen Abgabe von mäßigem Betrage doch im Verhältnisse zu der Größe und Wichtigkeit des Zweckes im vorliegenden Falle für einen geringen Preis erachten, welcher von jedem Interessenten gewiß mit Freuden entrichtet werden würde.

Bei der Beratung dieser Petition in der Kommission des Abgeordnetenhauses für Handel und Gewerbe erklärten die Vertreter der Staatsregierung (Drucksachen Band 5 Nr. 180. Bericht vom 30. April 1861):

„Was den eben erwähnten Antrag des Provinziallandtages (gemeint ist der schlesische Provinziallandtag, welcher Verhandlungen zwischen dem Staat und den drei Oderprovinzen über die Finanzierung durchgreifender Stromverbesserungen vorgeschlagen hatte) betreffe, so sei die Allerhöchste Entscheidung über denselben noch nicht erfolgt. Es könne daher nur vorbehaltlich derselben bemerkt werden, daß dieser Antrag sich auf den-

[1] Sie traten am 1. März 1861 außer Kraft.

[2] Auf diesen Weg waren die Provinzialstände durch einen Allerhöchsten Landtagsabschied vom 30. September 1856 hingewiesen worden, in welchem ihnen eröffnet wurde, daß der schnellere Ausbau der Oderschiffahrtsstraße nur dann in Aussicht zu nehmen sei, wenn die Provinz ihr Interesse zur Sache durch Kostenbeiträge betätige.

jenigen Weg zur Beschaffung der Mittel für eine beschleunigte Oderregulierung beziehe, welcher in der im vergangenen Jahre übergebenen Denkschrift als der dritte bezeichnet sei, der, wenn der erste (Gewährung der erforderlichen Mittel rein aus Staatsfonds oder durch ein Staatsdarlehn) und der zweite (Vermehrung der bisherigen Staatsfonds durch direkte Beiträge der Provinzen oder sonst beteiligten Korporationen) sich verschließe, der sorgfältigsten Prüfung wert, und dem, sobald die Durchgangszölle beseitigt sein würden, mit Rücksicht auf die bisherigen Tendenzen der Gesetzgebung und Staatsverwaltung, sowie im Hinblick auf die Interessen der zunächst Beteiligten, eine eingehende Information zu widmen sei. Dieser Weg weise auf die Einführung einer neuen Abgabe für den Schiffahrtsverkehr auf der Oder hin, um hierdurch ein für die Oderregulierung zu verwendendes Darlehn zu verzinsen und zu amortisieren. Der Provinziallandtag nehme an, daß ein solches Darlehn, sobald es gesichert sei, gute Interessen trage und amortisiert werde, leicht zu effektuieren sein werde, daß es hierbei vorzugsweise auf die Regulierung von Garantien ankomme, und behufs derselben eine Beratung von Mitgliedern der Provinzialstände dieser Provinzen unter Zuziehung von Vertretern des Handelsstandes herbeizuführen sei. Auf eine solche, die Modalitäten der Ausführung betreffende Vorbereitung könne indessen seitens der Staatsregierung nur eingegangen werden, wenn die Frage, ob eine Schiffahrtsabgabe einzuführen sei, zuvor bejahend beantwortet worden. Zurzeit fehle es noch an einer genügenden Vorbereitung für die Beantwortung dieser Hauptfrage. Es könne daher, da auch das letztverflossene Jahr die Hoffnung auf die direkte Beschaffung der zur schleunigen Ausführung der Oderregulierung erforderlichen Zuschüsse seitens der beteiligten Provinzen und Korporationen nicht erfüllt habe, trotz der prinzipiellen Bedenken, die gerade bei dem Streben der Gegenwart nach Beseitigung der Flußzölle der Einführung einer Oderschiffahrtsabgabe entgegenständen, und deren Gewicht ohne Zweifel auch bei den weiteren Beratungen sich in hohem Maße geltend machen werde, der in der gedachten Denkschrift erklärten Absicht gemäß jetzt zunächst nur mit Einziehung der Information darüber vorgegangen werden, ob es den Interessen der Provinzen Schlesien, Brandenburg und Pommern und des beteiligten Handelsstandes in der Tat entspricht, die Einführung einer solchen Abgabe in Aussicht zu nehmen. Diese Information werde die Staatsregierung veranlassen. Da indessen eine solche Abgabe keinenfalls vor gänzlicher oder mindestens abschnittweiser Beendigung der Regulierung zu erheben sein werde usw."

Die Staatsregierung machte also nicht mehr rechtliche Einwendungen, sondern nur noch wirtschaftspolitische und praktische Bedenken geltend.

Die Kommission war indessen nicht geneigt, auf die Darlegungen der Staatsregierung, welche auf eine dilatorische Behandlung des Gegenstandes hinauszulaufen schienen, einzugehen. Sie erklärte vielmehr, daß ihre Überzeugung von der Notwendigkeit eines nachdrücklichen Vorgehens in der Sache nicht erschüttert sei.

Im Gegenteil werde diese Überzeugung noch verstärkt durch die inzwischen erfolgte Aufhebung der Durchfuhrzölle und die hierdurch eingetretene Erleichterung für Beschaffung des erforderlichen Baukapitals. Die königliche Staatsregierung habe den erleichternden Einfluß dieser Maßregel selbst anerkannt, indem sie am Schlusse ihrer Denkschrift vom Dezember 1859 die Frage der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf der Oder als der sorgfältigsten Prüfung wert erachtet und gleichzeitig zugesagt habe, eine solche Prüfung nach Beseitigung jener Zölle eintreten zu lassen.

Es sei also nach dem eigenen Anerkenntnis der Staatsregierung jetzt der Zeitpunkt gekommen, wo sie unbehindert durch Verträge mit anderen Staaten die Frage wegen Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder allein aus dem Standpunkte der einheimischen Staatsinteressen in Erwägung nehmen könne.

„Wenn nun nach der Erklärung der Regierungskommissarien die Staatsregierung zwar bereit sei, in dieser Hinsicht informatorische Ermittlungen anzustellen, gleichzeitig aber aus den bei dieser Erklärung ausgesprochenen Bedenken über die Zweckmäßigkeit einer solchen Abgabe eine prinzipielle Abgeneigtheit der Staatsregierung gegen die Einführung einer solchen Abgabe hervorgehe, so halte sich die Kommission verpflichtet, diese Frage auch ihrerseits in den Bereich ihrer Erwägungen zu ziehen, und das Resultat derselben in diesem Berichte auszusprechen.

Dieses ergab sich dahin, daß ungeachtet der vielfachen Wünsche auf Beseitigung bestehender Flußzölle der hier in Frage stehende Zweck einer beschleunigten und gründlichen Durchführung der Oderregulierung, doch im allgemeinen Staatsinteresse, wie im Interesse der zunächst Beteiligten so überwiegende Vorteile mit aller Sicherheit verspreche, daß die Einführung einer lediglich für diesen Zweck bemessenen Schiffahrtsabgabe verhältnismäßig als ein geringes Opfer zu betrachten sei.

Die Kommission trat daher auch in dieser Hinsicht einstimmig der in der Petition der Breslauer Handelskammer ausgesprochenen Überzeugung bei, indem sie die genannte Handelskammer vorzugsweise als kompetente Vertreterin derjenigen Interessen anerkannte, welche bei der Verbesserung

der Oderschiffahrt in Erwägung kommen. Zugleich wurde zur Widerlegung prinzipieller Bedenken geltend gemacht, daß eine Schiffahrtsabgabe, welche lediglich zu dem angegebenen Zweck eingeführt und verwendet werde, keineswegs den Charakter eines Flußzolles, sondern vielmehr den eines Wasserwegegeldes[1] haben werde und daher ebensowenig prinzipiell verworfen werden könne, wie die Erhebung der überall ohne Klage bestehenden Chausseegelder.

Wenn ferner von seiten der Regierungskommissarien Bedenken gegen die Zweckmäßigkeit einer solchen Abgabe daraus hergeleitet worden seien, daß dieselbe nicht vor gänzlicher oder mindestens abschnittweiser Beendigung der Regulierung zu erheben sein werde, so müsse zwar die Richtigkeit dieser Prämisse anerkannt werden, da es in der Natur der Sache liege, daß diese Abgabe nicht früher gefordert werden könne, als bis die Vorteile der verbesserten Schiffahrt ins Leben getreten seien, eine Schwierigkeit könne jedoch hierin nicht erblickt werden. Wie schon in dem vorjährigen Berichte der Kommission vom 1. Mai 1860 nachgewiesen sei, reicht das bisherige Etatsquantum von 100 000 Rtlr. jährlich vollständig aus, um während der zehnjährigen Bauzeit das gesamte Baukapital zu verzinsen, falls dasselbe allmählich nach Maßgabe des jährlich fortschreitenden Bedarfs beschafft werde, und es bedürfe daher für diesen Zweck nicht der Intraden aus einer Schiffahrtsabgabe. Nach vollendeter Regulierung aber werde dieselbe den Vorteilen einer regelmäßigen Schiffahrt gegenüber durchaus nicht als eine drückende Last empfunden werden. Sie werde überdies vorzugsweise die Mittel zur Amortisation des verwendeten Baukapitals liefern können, wenn man erwäge, daß nach dem Plane der Staatsregierung eine 30jährige Bauzeit mit jährlicher Verwendung von durchschnittlich 100000 Rtlr. projektiert sei, und also noch 20 Jahre nach der bei beschleunigter Ausführung in 10 Jahren zu vollendenden Regulierung dieselbe Summe jährlich disponibel gemacht werden müsse, welche alsdann zur Verzinsung anstatt zum Bau verwendet werden könne.

Trete nun ferner die von dem schlesischen Provinziallandtage in Aussicht gestellte Beihilfe dieser Provinz, sowie die nach solchem Vorgange kaum zu bezweifelnde Beteiligung der Provinzen Brandenburg und Pommern hinzu, so werde eine rasche Amortisation des ganzen Bau-

[1] Hier ist das Wort „Wasserwegegeld" als gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe und der Ausdruck „Flußzoll" für die steuerliche Belastung der Schiffahrt zugunsten der Staatskasse gebraucht. Die Terminologie ist indessen schwankend gewesen. In den Zollvereinsverträgen werden beide Ausdücke synonym gebraucht. Vgl. S. 136.

kapitals gesichert, welche nicht nur die Beschaffung desselben wesentlich erleichtern, sondern auch die Aussicht gewähren würde, die Schiffahrtsabgabe nach verhältnismäßig kurzem Bestehen wieder aufheben oder ferner weiteren Verbesserungen der Oderschiffahrt zuweisen zu können."

Die Kommission beschloß, die Petition der Breslauer Handelskammer der Staatsregierung zur Berücksichtigung zu überweisen, und das Abgeordnetenhaus trat diesem Beschlusse am 22. Mai 1861 mit sehr großer Mehrheit bei, nachdem der Berichterstatter noch besonders auf die Möglichkeit der Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben hingewiesen hatte, obwohl diese Art der Finanzierung von dem Handelsminister als „nicht erwünscht" bezeichnet worden war. (Stenographische Berichte S. 1319, 1320.) Aber auch dieser Kundgebung gegenüber verblieb die Staatsregierung bei ihrer ablehnenden Haltung.

Demgemäß erklärte der Handelsminister in einem Erlaß vom 7. August 1861 an den Oberpräsidenten in Breslau:

„Wenn die Aufnahme eines Staatsdarlehns für die Zwecke der Oderregulierung nicht angemessen erschien, so konnte sich dieser Weg, wenn damit die Erhebung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder behufs Verzinsung und Amortisation eines solchen Darlehns in Verbindung gesetzt würde, auch deshalb nicht empfehlen, weil das berechtigte Streben der Gegenwart dahin gerichtet ist, dergleichen Abgaben möglichst zu beseitigen, es daher schon im Prinzip höchst bedenklich sein müßte, im Gegensatz hierzu auf der Oder eine neue Abgabe dieser Art einzuführen.

Die von dem Provinziallandtage in Aussicht gestellte Garantie würde aber zur Voraussetzung füglich nur haben können, daß von einer Privatgesellschaft das Baukapital aufgewendet, und derselben das Recht zur Erhebung einer Schiffahrtsabgabe behufs Verzinsung und Amortisation des Baukapitals eingeräumt würde."

Am 1. November 1862 berichtete der Handelsminister an den König über den bereits erwähnten Vorschlag der schlesischen Provinzialstände, dessen Ablehnung er befürwortete, weil die angeregte Art der Finanzierung von Strombauten auf grundsätzliche Bedenken stoße. Es heißt darin:

„Die Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder, auch nachdem die Regulierung vollendet und dadurch etwas Wesentliches für die Erleichterung der Schiffahrt gewonnen wäre, würde den bisher konsequent befolgten Grundsätzen der preußischen Verwaltung widersprechen, welche nach freier Schiffahrt auf allen öffentlichen Strömen strebt und es sich mit Erfolg hat angelegen sein lassen, auf eine allmähliche Herabsetzung

der bestehenden Flußzölle[1] hinzuwirken, wo der Abschaffung derselben vertragsmäßige Hindernisse entgegenstehen."

Die Aufstellung eines zweckmäßigen Abgabentarifs sei übrigens auch sehr schwierig; wenn durch ihn die Verzinsung und Tilgung der Baukosten erzielt werden solle, so müßten die Abgaben so hoch und infolgedessen die Wasserfracht so teuer sich stellen, daß die Schiffahrt den Wettbewerb mit der Eisenbahn nicht aushalten könne.

In diesem Sinne erging dann auch die Entscheidung durch den Landtagsabschied vom 15. November 1862. Die Schiffahrtsabgabe wurde abgelehnt, weil sie den bestehenden Grundsätzen nicht entspreche und weil durch ihre Erhebung der von der Regulierung für die Schiffahrt zu erwartende Vorteil erheblich beeinträchtigt werden würde.

Die Schlesier ließen sich aber auch hierdurch nicht abschrecken. Der Provinziallandtag trat nunmehr mit dem positiven Anerbieten einer bestimmten Beitragsleistung hervor. Er beschloß:

„Zunächst und vorbehaltlich weiterer Landtagsbeschlüsse die Summe von einer halben Million Talern aus Mitteln der Provinz, behufs Regulierung der Oder von Ratibor bis Schwedt Eurer Königlichen Majestät Regierung zur Verfügung zu stellen und zwar unter folgenden bedingenden Voraussetzungen."

Unter diesen Bedingungen lautete die zu 8:

„daß von der Oderschiffahrt eine Abgabe erhoben, und deren Ertrag zwischen dem Staate und den beitragenden Provinzen, nach dem Verhältnis ihrer Beiträge, so lange geteilt werde, bis die Summe dieser Beiträge durch Amortisation mit 1 Prozent jährlich getilgt ist."

Hierzu wurde die Begründung gegeben,

„daß es billig erscheine, daß diejenigen, welchen die Oderregulierung zunächst zum Vorteil gereiche, auch an erster Stelle herangezogen werden, daß dadurch die Beitragslast der entfernter Beteiligten sich wesentlich vermindern würde, daß *gesetzliche Hindernisse einer Abgabe von der Oderschiffahrt nicht entgegenstehen* und dieselbe um so weniger bedenklich sei, als sie nur eine vorübergehende sein würde."

Dieser Beschluß wurde nebst Begründung am 18. Oktober 1864 dem Könige überreicht mit der Bitte, nunmehr das weiter Erforderliche wegen der längst ersehnten Oderregulierung anzuordnen.

---

[1] Hier zeigt sich wiederum die Unsicherheit der Terminologie in dem unterschiedslosen Gebrauch der Worte „Flußzoll" und Schiffahrtsabgabe".

Die Erledigung der Angelegenheit, die mit ihrem Für und Wider sehr ausführlich erörtert war, so daß Neues kaum noch vorgebracht werden konnte, zog sich einige Jahre lang hin. Schließlich wurde jene Petition beantwortet durch den Allerhöchsten Landtagsabschied vom 11. März 1868, in welchem es heißt:

„Die Bedingungen, unter denen Unsere getreuen Stände in der Petition vom 18. Oktober 1864 einen Beitrag von 500 000 Rtl. aus Mitteln der Provinz für die Oderregulierung zur Verfügung gestellt haben, sind für annehmbar nicht zu erachten. Denn wenn diese Bedingungen eine Vollendung der Regulierung binnen längstens 10 Jahren nach einem einheitlichen Prinzip und unter Begründung einer Zentralstelle für diesen Zweck, die Übernahme der nach Abzug der Provinzialbeiträge noch erforderlichen Kosten auf die Staatskasse und die Erhebung einer Abgabe von der Oderschiffahrt, sowie eine Teilung des Ertrages derselben zwischen dem Staat und den beteiligten Provinzen nach Verhältnis ihrer Beiträge behufs Amortisation der letzteren mit 1 Prozent jährlich in Aussicht nehmen, so ist dabei übersehen, daß die Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder, wie Wir dies bereits in dem Abschied vom 15. November 1862 ausgesprochen haben, mit den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, welche überall auf Befreiung der Schiffahrt von solchen Abgaben gerichtet sind, nicht vereinbar ist."

Hier ist wiederum, wie in allen Kundgebungen der Staatsregierung seit dem Frühjahr 1861, lediglich die Zweckmäßigkeitsfrage, nicht der Rechtsstandpunkt als entscheidend für die Stellungnahme der Krone bezeichnet. Der Umstand, daß seit dem Sommer 1867 der Art. 54 der Norddeutschen Bundesverfassung in Kraft war, hat zu einer veränderten Beurteilung der Rechtslage nicht geführt, wie aus der Bezugnahme auf den Landtagsabschied vom 15. November 1862 deutlich erhellt. Wenn die preußische Regierung der Meinung gewesen wäre, daß die bisherige — von ihr ungern anerkannte — Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben auf der regulierten Oder durch die Bundesverfassung beseitigt worden sei, so hätte sie sicherlich dieses Ablehnungsgrundes dem Provinziallandtage gegenüber vorzugsweise sich bedient, wie sie es früher — bis zum Ablauf des Vertrages vom 4. April 1853 — getan hatte.

Die Erklärungen, Erlasse und Berichte in dieser Sache sind, soweit sie aus dem Handelsministerium kommen, fast ausnahmslos von Delbrück selbst unterzeichnet. Der Entwurf des Allerhöchsten Landtagsabschiedes vom

11. März 1868 ist im Handelsministerium Ende August 1867 aufgestellt, also nur wenige Wochen nach dem Erscheinen der Bundesverfassung [1].

Im Herbst 1867 wurde dann noch eine „Denkschrift, betreffend den Plan zur Fortsetzung und Vollendung der Oderregulierung", entworfen, welche wiederum die Abgabenerhebung nur „als mit den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, welche überall auf die Befreiung der Flußschiffahrt von solchen Abgaben gerichtet sind, unvereinbar" bezeichnet. Diese vom 15. November 1867 datierte Denkschrift wurde am 15. Januar 1868 den beiden Häusern des preußischen Landtages übersandt. Es ist kaum denkbar, daß auch bei dieser Gelegenheit die Änderung der Rechtslage, wenn sie eingetreten wäre, lediglich übersehen sein sollte.

* * *

Diese Darstellung der preußischen Verwaltungspraxis aus der Zeit vor der Reichsgründung dürfte genügen, um die Tatsache außer Zweifel zu stellen, daß die Erhebung von Fahrwassergeldern auf regulierten Flüssen und sonstigen Wasserstraßen im Rahmen der Selbstkostendeckung — also auf der Grundlage des Gebührenprinzips — damals für zulässig gehalten wurde. War sie es damals, so ist sie es auch heute noch; denn der Rechtszustand hat sich nur hinsichtlich der Flußzölle mit steuerlichem Charakter, nicht aber hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben, seitdem geändert.

§ 3.

Die Praxis bei den Wasserstraßen im Reiche.

Die gesetzgebenden Körperschaften des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches haben seit 1867 viermal Veranlassung gehabt, zu der Auslegung des Art. 54 durch Beschlüsse — im Gegensatz zu bloßen Erörterungen ohne Abstimmung — Stellung zu nehmen.

1. Im Jahre 1868 hatten Holzhändler aus Kaulsdorf und Gimte die Belastung der Flößerei auf der oberen Saale und Werra durch Abgaben beschwerdeführend zur Sprache gebracht. Über diese Angelegenheit wurden von den Bundesratsausschüssen für Zoll- und Steuerwesen und für Justizwesen zwei Berichte erstattet. Der erste vom 29. Juni 1869 beantragt die Ernennung eines Bundeskommissars, welcher die Verhältnisse in Gemeinschaft mit Bevollmächtigten der beteiligten Regierungen untersuchen und vor allem feststellen

[1] Die Länge der Zwischenzeit erklärt sich aus den Perioden des Zusammentritts der Provinziallandtage.

sollte, inwieweit der bestehende Zustand dem Art. 54 und dem Zollvereinsvertrage entspräche.

Der zweite vom 13. April 1870 erörtert das Ergebnis dieser Untersuchungen; er ist dem Entwurf des Bundesgesetzes vom 1. Juni 1870 über die Flößereiabgaben als Begründung beigegeben.

In beiden Berichten mußte die Frage des geltenden Verfassungsrechtes beantwortet werden, weil es sich bei der Werra um Flößereiabgaben handelte, die auf der schiffbaren Flußstrecke erhoben wurden, also unzweifelhaft unter die durch Art. 4 Nr. 9 der Verfassung begründete Zuständigkeit des Bundes fielen, während bei der Saale diese Zuständigkeit zweifelhaft war. Es handelte sich zwar um Flößereiabgaben auf der nicht schiffbaren Strecke, aber es war die Meinung vertreten, die Zuständigkeit des Bundes nach Art. 4 Nr. 9 sei für die ganze Saale begründet und Art. 54 für den ganzen Lauf dieses Flusses deshalb anwendbar, weil er auf seiner unteren Strecke zu den „Wasserstraßen" gehöre.

Endlich waren auch Zweifel darüber vorhanden, ob die Bestimmungen in Art. 23 des Zollvereinsvertrages noch neben Art. 54 der Verfassung Geltung hätten.

Die Wasserzölle werden in den Ausschußberichten historisch begründet und aus dem mittelalterlichen Begriff der Regalität hergeleitet, wobei stets der Unterschied zwischen „eigentlichen" Zöllen und gebührenmäßigen Schiffahrtsabgaben festgehalten wird.

> „Eigentliche Flußzölle sind Ausfluß eines Hoheitsrechtes, und solches wurde nur an größeren öffentlichen Strömen[1] behauptet; flumina navigabilia et ex quibus fiunt navigabilia. Abgesehen von der Frage über die Richtigkeit der Regalitätstheorien ist so viel gewiß, daß auf den als öffentliche betrachteten Flüssen die Staaten Abgaben erhoben, teils für die Gestattung der Benutzung durch Schiffahrt überhaupt, teils für Gestattung einer den gemeinen Gebrauch einschränkenden Benutzung, teils als Geleitsgeld für gewährten Schutz. Hin und wieder mögen derartige Abgaben ihren ursprünglichen Charakter dadurch eingebüßt haben, daß man sie als Ersatz für die Kosten der Unterhaltung des Stromes und die Hinwegräumung von Hindernissen ansah, ähnlich wie bei den Landstraßen."

Der letzte Satz bezieht sich auf die gebührenmäßigen Fahrwassergelder; er läßt deutlich erkennen, daß man sich des grundsätzlichen Unterschiedes

---

[1] Gemeint ist der Gegensatz zu den nur flößbaren Wasserstraßen.

zwischen solchen Abgaben und „eigentlichen Flußzöllen" vollkommen bewußt war.

Es heißt dann S. 23 des Berichts vom 13. April 1870:

„Für unrechtmäßig können die in Frage stehenden (auf der Werra und Saale erhobenen) Abgaben also auf keine Weise gehalten werden, wohl aber stehen sie mit dem ganzen Entwicklungsgange und mit den Anforderungen, die der Verkehr macht, nicht im Einklange. Flußabgaben ohne Gegenleistung sind immer mit Widerwillen betrachtet, weil sie für die Benutzung einer von der Natur gegebenen Sache gefordert sind. — In den Vorschriften der Reichsgesetze und Wahlkapitulationen über die Zölle, der Wiener Kongreßakte über die konventionellen Flüsse, der Zollvereinsverträge, der späteren Verfassungsentwürfe und endlich der Norddeutschen Bundesverfassung ist deutlich die Tendenz zu erkennen, die Erhöhung und Vervielfältigung der Wasserzölle auszuschließen, sie nach und nach einzuschränken und endlich sie da ganz abzuschaffen, wo sie ohne Entgelt genommen werden[1]. Die Idee ist dabei keine andere, als daß die von Natur gegebenen öffentlichen Wasserstraßen dem gemeinen Gebrauch ohne Beschränkung und Belastung überlassen werden sollen."

Ferner wird auf S. 25 a. a. O. bemerkt:

„Es ist hier noch des Umstandes zu erwähnen, daß die Flußabgaben oft als Äquivalente für die Erhaltung der Flüsse dargestellt werden usw.

Jedenfalls ist nun durch Art. 54 der Verfassung soviel bestimmt, daß Wasserabgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten entrichtet werden sollen. Die bloße Unterhaltung der Strombahn[2] ist aber keine besondere Anstalt. Wo man daher die Erhebung von Wasserzöllen auf den konventionellen Flüssen eingestellt hat, ist dieses ohne alle Rücksicht auf die Unterhaltungslast geschehen. In der Tat ist auch das Verhältnis ein anderes als bei den Landstraßen. Die künstliche Landstraße ist mit baulichem Aufwande angelegt, wird durch den Gebrauch abgenutzt und eben das Befahren führt die Notwendigkeit der Reparaturen herbei. Die natürliche Wasserstraße, der Lauf des

[1] Diese Darstellung ist freilich hinsichtlich der Wiener Akte und der Verfassung von 1849 nicht richtig. Erstere wollte die Wasserzölle als solche keineswegs abschaffen und letztere wollte die Schiffahrtsabgaben für die Binnenschiffahrt auch da abschaffen, wo sie gegen Entgelt gefordert wurden. Vgl. S. 23—25 u. S. 139, 140.

[2] Bei Schumacher ist statt „Strombahn" irrtümlich „Strombauten" gedruckt S. 137.



Wassers wird durch Befahren nicht verschlechtert, und die Notwendigkeit der Unterhaltung der Strombahn folgt aus natürlichen Verhältnissen, die mit der Schiffahrt oder Flößerei in keinem Zusammenhange stehen."

Aus dem letzten Satze ergibt sich klar, daß der Bericht nur an solche Wasserstraßen denkt, welche sich in natürlichem Zustande befinden, oder nur den ursprünglichen Naturzustand der Wasserstraßen im Auge hat. Denn von künstlich hergestellten Fahrrinnen — von den durch Baggerung hergestellten Seewegen im Frischen und Stettiner Haff z. B. — kann man unmöglich sagen, daß ihre Unterhaltung „aus natürlichen Verhältnissen folge, die mit der Schiffahrt in keinem Zusammenhange stehen". Ebensowenig läßt sich eine solche Behauptung aufstellen für die Fahrrinne im Rhein, welche im Interesse der Schiffahrt hergestellt ist und nur durch Unterhaltung zahlreicher Buhnen, Grundschwellen und Parallelwerke, hin und wieder auch durch Baggerungen, vor Verflachung und Verengung geschützt werden kann, außerdem aber auch durch Tonnen und andere Fahrwasserzeichen kenntlich gemacht werden muß. Unrichtig ist ferner die Annahme, die natürliche Wasserstraße werde durch Befahren nicht verschlechtert. Abgesehen von der Verschlechterung durch Wracks, deren Hineingeraten in das Fahrwasser doch eine Folge der Befahrung ist, und deren Beseitigung der preußische Handelsminister und Reichskanzler mehreren norddeutschen Regierungen gegenüber als „besondere Anstalt zur Erleichterung des Verkehrs" im Jahre 1885 anerkannt hat, erleidet auch die natürliche Wasserstraße durch die Bewegung der Fahrzeuge, insbesondere großer und schnell fahrender Dampfer, Verschlechterungen. Die Akten sind angefüllt mit Klagen, welche in der Zeit des Aufkommens der Dampfschiffahrt über die Uferabbrüche und die Hineinspülung von Erdmassen in den Strom infolge des Wellenschlages der Dampfer erhoben wurden. Auch in neuester Zeit werden Uferdeckungen aus diesem Anlaß notwendig.

Im übrigen stellt sich aber der Bundesrat in jenem Bericht klar und deutlich auf den Gebührenstandpunkt; nur „Flußabgaben ohne Äquivalente" werden perhorresziert und im übrigen der Anstaltsbegriff als maßgebend erklärt, aber nicht deklariert oder doch nur negativ dahin begrenzt, daß „die bloße Unterhaltung der Strombahn" nicht dazu gehöre. Diese Bemerkung gestattet e contrario den Schluß, daß Verbesserungen der Strombahn besondere Anstalten seien. Wiedenfeld will allerdings in seinem mehrerwähnten Vortrage vor dem Deutschen Landwirtschaftsrat das nicht zugeben; er glaubt den Ton nicht auf die Worte „bloße Unterhaltung", sondern auf „Strombahn" legen zu sollen. Gegen diese Auffassung spricht

aber nicht nur der Zusammenhang, sondern auch die innere Wahrscheinlichkeit. Wäre Wiedenfelds Ansicht zutreffend, so hätte richtiger das Eigenschaftswort „bloße“ vor „Strombahn“ gestellt werden müssen. Außerdem müßte dann vorausgesetzt werden, der Bundesrat hätte den Begriff der besonderen Anstalt nur im Rahmen der „Unterhaltungstätigkeit“ definieren wollen, während es doch nicht nur viel näher liegt, sondern geradezu geboten ist, bei einer solchen Definition den Unterschied zwischen der Erhaltung des status quo und seiner Verbesserung ins Auge zu fassen. Es gibt Anstalten, die nach ihrer Herstellung keine oder so gut wie keine Unterhaltung erfordern, und andere, bei welchen es mit der bloßen Unterhaltung nicht getan ist, sondern daneben der Betrieb eine entscheidende Bedeutung hat.

Daß die Erhebung der Flußzölle „ohne Rücksicht auf die Unterhaltungskosten“ der Wasserstraßen eingestellt worden war, ergab sich mit Notwendigkeit aus dem Mangel einer Beziehung der ersteren zu den letzteren und aus der schon früher dargelegten technischen Unmöglichkeit, die Zölle in Fahrwassergelder — gebührenmäßige Schiffahrtsabgaben — zu modernisieren.

2. In demselben Sinne wird in einem von Delbrück vollzogenen Berichte der vereinigten Bundesratsausschüsse für Handel und Verkehr und für Justizwesen vom 18. März 1870 über die Aufhebung des Elbzolles festgestellt, „daß die Zölle auf den deutschen Strömen nicht als Ersatz für die Unterhaltungskosten erhoben werden und erhoben worden sind.“ Die Begründung zu dem Entwurfe des Bundesgesetzes über die Aufhebung der Elbzölle vom 11. Juni 1870[1] sagt ausdrücklich:

> „Es hatten weder diese Zölle (die früheren von den einzelnen Uferstaaten besonders erhobenen Elbzölle, im Gegensatz zu der damals für gemeinschaftliche Rechnung und nur noch an einem Orte eingeforderten Abgabe), noch hat folgerecht die jetzt (in Wittenberge) zur Erhebung kommende Abgabe die Natur einer Abentrichtung für den Gebrauch besonderer, zur Erleichterung des Verkehrs bestimmter Anstalten, sondern es wird die Abgabe als einfacher Passagezoll erhoben. Sonach aber wird der fragliche Zoll durch das Verbot in der Bundesverfassung direkt betroffen.“

Man war im Bundesrat nach einigem Schwanken zum Entschluß darüber gekommen[2], daß Flußzölle trotz der Bestimmung in Art. 23 des später publizierten und in Kraft getretenen Zollvereinsvertrags verfassungsmäßig unzulässig seien. Indem man die Zulässigkeit des Elbzolls verneinte, nahm man keineswegs Stellung zu der Frage, ob besondere Anstalten zur Er-

---

[1] B.G.Bl. S. 416, Drucksachen des Reichstages Nr. 136.

[2] Vgl. S. 137 Anm. 2.

leichterung des Verkehrs im Sinne des Art. 54 auf der Elbe vorhanden seien. Man ließ diese Frage im Gegenteil offen und begnügte sich mit der Feststellung, daß der Elbzoll keinesfalls eine Gegenleistung für die Benutzung solcher Anstalten darstelle.

Das Fehlen jeder rechtlichen und wirtschaftlichen Verbindung zwischen dem Elbzoll und der Unterhaltung oder Verbesserung des Stromes oder mit anderen Worten der rein fiskalische Charakter jener Abgabe zeigte sich auch in der Behandlung der Frage, ob, inwieweit und in welcher Weise den am Elbzoll beteiligten Uferstaaten eine Entschädigung für den ihnen bevorstehenden Einnahmeverlust zu gewähren sei. Die Zubilligung solcher Entschädigungen wurde vom Bundesrat nur mit der allgemeinen Finanzlage jener Staaten begründet. Bei der Bemessung der Abfindungssumme wurde der volle Ertrag des Elbzolles zu Grunde gelegt; es wurden nur die Erhebungskosten gekürzt, nicht aber die Aufwendungen für die Unterhaltung der Wasserstraße, obwohl sie bei der Berechnung abgezogen werden mußten, wenn man in den Zöllen zugleich eine Gegenleistung für die Strombaulast und in der letzteren eine aus allgemeinen Mitteln zu erfüllende Obliegenheit der Uferstaaten erblickt hätte. Endlich wurde die Entschädigungspflicht nicht von der Elbschiffahrt oder von den die Elbschiffahrtsinteressen vertretenden Bundesstaaten, sondern vom Bunde übernommen.

Jedes Eingehen auf die Frage, ob nach Aufhebung der Elbzölle ein Fahrwassergeld auf der Elbe im Rahmen der gebührenmäßigen Selbstkostendeckung erhoben werden könnte, oder mit anderen Worten, ob die im Strombett der Elbe vorgenommenen Verbesserungen besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 der Verfassung seien [1], hatte der Bundesrat vermieden. Anders der Reichstag, der trotz seiner Eigenschaft als Volksvertretung damals weniger antifiskalisch und der Anwendung des Gebührenprinzips auf Wasserstraßen günstiger war als die Regierung.

Am 14. April 1869 hatte die Petitionskommission über Bittschriften wegen Beseitigung des Elbzolles berichtet:

„Der Elbzoll habe durch den Art. 54 insoweit seine rechtliche Gültigkeit verloren, als er die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der zur Erleichterung des Verkehrs bestimmten Anstalten erforderlichen Kosten übersteige".

In der Sitzung des Reichstages vom 28. April 1869 erläuterte der Abgeordnete Freiherr Norbeck zur Rabenau die Stellungnahme der Kommission durch folgende Ausführungen:

[1] Man könnte die Frage auch auf den Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße stellen.

„Wie Herr Graf Schwerin vorhin schon erwähnt hat, lautete der Antrag der Referententen ursprünglich dahin, die Petition dem Bundeskanzler mit der Aufforderung zu überweisen, die Aufhebung der Elbzölle unverweilt herbeizuführen.

Erst im Laufe der Diskussion der Petitionskommission sind auf meinen Antrag die Worte: auf Grund des Art. 54 der Bundesverfassung: in den Antrag der Petitionskommission hineingekommen. Der Art. 54 handelt aber in dem Teile, der uns hier interessiert, im wesentlichen davon, daß auf den natürlichen Wasserstraßen Abgaben für die Benutzung resp. Unterhaltung besonderer Anstalten und Anlagen, die zur Erleichterung resp. Unterhaltung des Verkehrs dienen, bestehen bleiben; jedoch dürfen sie die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Selbstkosten nicht übersteigen. Also von reiner Aufhebung kann nicht die Rede sein. Der Art. 54 präzisiert genau, unter welchen Verhältnissen gewisse Abgaben bestehen bleiben sollen. Die Petitionskommission hat natürlich gewollt, daß dieser Artikel der Verfassung auch hier die ihm gebührende Berücksichtigung fände; daß sie das aber wollte, es wollen mußte, hat sie einfach dadurch bekundet, daß sie dem ursprünglichen Antrage der Referenten die ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 54 der Verfassung hinzufügte“ [1].

Die Ausführungen des Abgeordneten Norbeck zur Rabenau wurden von keiner Seite, namentlich auch nicht von dem anwesenden Vertreter der verbündeten Regierungen, beanstandet.

Indem der Reichstag den so erläuterten Antrag der Kommission nach längerer Erörterung annahm, stellte er sich in unzweideutiger und bestimmter Weise auf den ihm zu Grunde liegenden Rechtsstandpunkt, welcher darauf hinauslief, daß Befahrungsabgaben auf der Elbe im Rahmen des Gebührenprinzips zulässig seien. Er wollte ebensowenig wie die deutschen Regierungen einschließlich der preußischen im Jahre 1848 die Strombaukosten den Steuerzahlern in den Uferstaaten zur Last legen; man wünschte vielmehr eine Elbschiffahrtsabgabe an Stelle des Zolles und fand in der ersteren ebensowenig ein wirtschaftliches oder rechtliches Bedenken, wie die schlesischen Provinzialstände und der preußische Landtag ein solches kurz vorher in der Einführung einer Oberschiffahrtsabgabe gefunden hatten. Es wurde ferner in jenem Berichte die Tatsache des Vorhandenseins besonderer Anstalten im Sinne des Art. 54 für die natürliche Wasserstraße der Elbe anerkannt. Die Elbe war damals bis zu einem gewissen Grade schon reguliert und in der

[1] Stenogr. Berichte S. 660.

Regulierung begriffen. Also hat die Kommission und der Reichstag selber sich bei jenem Anlasse dahin ausgesprochen, daß Regulierungsbauten oder die durch solche Bauten geschaffenen Fahrrinnen besondere Anstalten im Sinne der Bundesverfassung seien.

Auch in der Literatur wurde damals diese Ansicht vertreten. In Hirths Annalen 1869 war ein Aufsatz über die Frage der Elbzölle erschienen, in welchem es heißt (S. 430):

„Der ganze Art. 54 alin. 4 der Bundesverfassung ist so deutlich und präzis gefaßt, daß es keinem Zweifel unterliegen kann, daß die Elbzölle, insoweit sie die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der zur Erleichterung des Verkehrs dienenden Anstalten übersteigen, mit dem Augenblick der Einführung der Bundesverfassung ihre rechtliche Grundlage verloren haben".

Dieselben Anschauungen kamen wiederum im Reichstage zur Geltung, als ihm im Jahre 1870 von den verbündeten Regierungen der Gesetzentwurf über die Aufhebung des Elbzolls vorgelegt wurde. Bei der Beratung hierüber am 19. Mai 1870 vertrat der Abgeordnete Koppe den Standpunkt, daß der Elbzoll teilweise allerdings reiner Finanzzoll, teilweise aber auch ein Äquivalent für die Kosten der Unterhaltung des Fahrwassers sei. Gerechtfertigt sei aber nur die Aufhebung des ersteren Bestandteiles der Abgabe; ihre völlige Beseitigung würde eine staatliche Subvention der Elbschiffahrt zu Lasten der Steuerzahler bedeuten. In demselben Sinne erklärte der Abgeordnete von Benda, daß die Frage, ob man für die Unterhaltung des Fahrwassers eine mäßige Abgabe erheben dürfe, noch geprüft werden müsse, und der Abgeordnete von Bülow stellte schließlich den Antrag, an Stelle des die Abfindung einiger Elbuferstaaten betreffenden § 2 die Bestimmung:

„Vom 1. Juli 1875 an darf nur eine die Kosten der Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen für die Elbstromschiffahrt nicht übersteigende Schiffahrtsabgabe erhoben werden"

zu setzen.

Diesem Antrage — dessen Fassung von neuem die Subsumierung der Elbstrombauten unter den Anstaltsbegriff erkennen läßt und insofern die Bedeutung eines weiteren Sprachgebrauchszeugnisses hat — widersprach namens des Bundesrats der Staatsminister Delbrück, indem er ausführte[1]:

„Die Bundesverfassung spricht in Art. 54 ausdrücklich aus, daß Schiffahrtsabgaben, wie sie hier ins Auge gefaßt sind, nicht erhoben werden sollen; sie beschränkt die Zulässigkeit von Abgaben für die

[1] Stenograph. Berichte S. 1031.

Schiffahrt auf solche, welche für die Benutzung bestimmter Anstalten erhoben werden, welche ein Äquivalent für die Benutzung solcher Anstalten sind, und sie läßt es nicht zu, Abgaben zu erheben, welche lediglich den Zweck haben, die Kosten für die gewöhnliche Unterhaltung der Fahrbarkeit der Ströme aufzubringen."

Der Minister unterstellte also, daß in dem Antrage nur solche Anstalten gemeint gewesen seien, die im Rahmen der „gewöhnlichen Unterhaltung" der Fahrbarkeit der Elbe lägen; und der Abgeordnete von Bülow scheint in der Tat eine solche Meinung gehegt zu haben, da er seinen Antrag angesichts der Delbrückschen Erklärung zurückzog.

Die letztere trägt zur Klärung der Rechtslage leider wenig bei. Nachdem die Petitionskommission des Reichstages und der Reichstag selbst im Jahre 1869 bekundet hatten, daß sie die Elbstrombauten als besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 ansahen, und nachdem diese Auffassung in der Reichstagsverhandlung vom 19. Mai 1870 wiederum von verschiedenen Seiten vertreten worden war, hätte der Vertreter der verbündeten Regierungen wohl Veranlassung gehabt, sich deutlich darüber auszusprechen, weshalb jenen Bauten gleichwohl die Anstaltseigenschaft abzusprechen sei, und unter welchen Voraussetzungen Wasserbauten an schiffbaren Flüssen zu den abgabefähigen Anstalten gerechnet werden könnten. Zu diesem Zweck hätte der Begriff des „besonderen" im Sinne des Art. 54 erläutert werden müssen; Delbrück spricht aber nicht von „besonderen", sondern von „bestimmten" Anstalten. Er beschränkt sich auf eine negative Begriffserläuterung, indem er ausspricht, daß Unterhaltungskosten nicht durch Schiffahrtsabgaben eingebracht werden dürften. Aber auch diese Erklärung wird durch die Wahl der Ausdrücke „lediglich" (den Zweck haben) und „gewöhnliche" (Unterhaltung) stark eingeschränkt und geflissentlich abgeschwächt. Wäre Delbrück der Meinung gewesen, daß auch für Verbesserungen der Fahrbarkeit des Elbstroms durch Regulierungsbauten, wie wirksam und wie kostspielig sie immer sein mögen, niemals eine Schiffahrtsabgabe erhoben werden dürfe, weil solche Bauten ihrem Wesen nach unter den Begriff der „besonderen Anstalt" niemals subsumiert werden könnten, so hätte er sich viel kürzer und verständlicher etwa dahin ausdrücken können: Fahrwassergelder sind verfassungswidrig, nur Schleusengelder sind zulässig, weil nur Stauanlagen besondere Anstalten sind. Stromverbesserungen durch Kanalisierung können aus Schiffahrtsabgaben finanziert werden, und Stromverbesserungen durch Regulierungswerke, wie sie damals an der Elbe schon erbaut waren, müssen künftig zu Lasten der Steuerzahler gehen. Durch

eine solche Erklärung hätte sich Delbrück allerdings mit der Praxis unter der Herrschaft der Zollvereinsverträge, deren Rechtszustand nach seiner eigenen Erklärung unverändert geblieben war, in Widerspruch gesetzt. Er selbst hatte noch im Jahre 1862 in einem Immediatbericht die gebaggerten Fahrrinnen in den Odermündungen als abgabefähige Anstalten behandelt.

Da Delbrück bei Abgabe der Erklärung vom 19. Mai 1870 zweifellos wußte, daß Fahrwasserverbesserungen vorhanden waren, so kann aus dem Umstande, daß er ihr Vorhandensein ignorierte und sich nur über die Kostendeckung für Unterhaltungsarbeiten äußerte, kaum eine andere Schlußfolgerung gezogen werden als die, daß er eine Stellungnahme zu der durch den Gang der Verhandlungen der Regierung nahegelegten Frage: ob Fahrwasserverbesserungen durch Regulierungsbauten im Wege der Abgabenerhebung finanziert werden könnten: vermeiden wollte.

Zum Verständnis jener Delbrückschen Erklärung muß man den Geist der damaligen Zeit und ihre wirtschaftliche Grundrichtung mit berücksichtigen. Die Regierungen — vor allem die preußische, aus welcher Delbrück hervorgegangen war — hatten eine tiefgehende grundsätzliche Abneigung gegen Schiffahrtsabgaben. Man suchte ihre Einführung auch bei solchen Anlässen, wo die gesetzliche und vertragsmäßige Befugnis vorlag, möglichst zu vermeiden. Vielleicht hat diese wirtschaftliche Tendenz auch die Fassung jener Delbrückschen Erklärung etwas beeinflußt.

Die Umwandlung des Elbzolles in eine Schiffahrtsabgabe wäre allerdings, wie die Verhältnisse einmal lagen, durch bloße Reduktion der Einheitssätze unmöglich gewesen; schon deshalb, weil der Zoll nur an einer Stelle, in Wittenberge, erhoben wurde, so daß insbesondere der ganze Verkehr vom Süden nach Berlin und Magdeburg dort nicht erfaßt werden konnte. Zu einer gebührenmäßigen Schiffahrtsabgabe hätte eine annähernd gleichmäßige Belastung des Gesamtverkehrs gehört, und diese war im Rahmen der bestehenden Tarife und Verwaltungseinrichtungen nicht zu erreichen. Beides hätte völlig neu geschaffen werden müssen.

Daß man aber eine gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe in Gestalt eines Fahrwassergeldes für zulässig und für vereinbar mit dem Art. 54 der Reichsverfassung ansah, zeigte sich in dem Fortbestehen einer solchen Gebühr auf der Unterelbe. Trotz der Beseitigung des Elbzolles durch das Bundesgesetz vom 11. Juni 1870 und trotz des mit Österreich geschlossenen Elbzollvertrages vom 22. Juni 1870 erhob man das hamburgische sogenannte Lotsgeld für die 114 km lange Strecke unterhalb Hamburg weiter. Die Beibehaltung dieser Abgabe stieß nirgends auf Widerspruch, obwohl sie — wenn auch aus anderen Gesichtspunkten — im Reichstage wiederholt aus-

drücklich zur Sprache gebracht wurde, wie auf S. 163—166 dieser Arbeit näher dargelegt worden ist. Aber auch abgesehen von den im Reichstage vertretenen politischen Kreisen war die breite Schicht der Schiffahrts- und Handeltreibenden selbstverständlich über den Inhalt des Elbzollvertrages ebenso wie über das Fortbestehen der hamburgischen Elbschiffahrtabgabe unterrichtet.

3. Einige Jahre nach der Beseitigung der Elbzölle kamen die gesetzgebenden Körperschaften des Reiches wiederum in die Lage, zu der Auslegung des Art. 54 der Verfassung Stellung nehmen zu müssen. Die Veranlassung hierzu ergab sich aus den eigentümlichen Verhältnissen, welche hinsichtlich der Unterhaltung des Fahrwassers der Unterweser zwischen Bremen und dem Meere bestanden. Diese Unterhaltung lag seit dem Mittelalter allein Bremen ob, ebenso wie die Unterhaltung der Unterelbe lediglich Sache Hamburgs und die der Trave Aufgabe Lübecks war.

Die Weserschiffahrtsakte vom 10./22. November 1823[1] hatte außer dem „Weserzoll", der nur für das Gebiet der Binnenschiffahrt oberhalb Bremen erhoben werden durfte, jede andere Befahrungsabgabe für den ganzen Lauf der Weser bis zum Meere untersagt und in § 15 Abs. 2 ausdrücklich bestimmt: „Von Bremen bis ins offene Meer und umgekehrt findet weder Zoll noch sonstige Abgabenerhebung statt". Nur örtliche Schiffahrtsgebühren, „Hafen-, Kran-, Wage- und Niederlagegebühren in den Handelsplätzen" waren in § 23 neben dem seit 1856 suspendierten und später durch die Bundesverfassung auch de jure beseitigten Weserzoll zugelassen. Der bremische Staat konnte aber die für die Unterhaltung des Fahrwassers erforderlichen bedeutenden Aufwendungen nicht aus allgemeinen Mitteln bestreiten und führte deshalb gleichwohl — die Verhältnisse waren eben stärker als das geschriebene Vertragsrecht — im Jahre 1826 eine Schiffahrtsabgabe ein, von welcher er späterhin die hannoverschen, oldenburgischen und preußischen Schiffe frei lassen mußte. Die Einführung der Bundesverfassung, welche die gleichmäßige Behandlung aller deutschen Schiffe hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben vorschrieb, machte diesen Zustand unhaltbar. Die Seeschiffahrtsabgabe wurde tatsächlich nach 1867 nur noch von den nach bremischen Weserhäfen gehenden bremischen und nichtdeutschen Schiffen gezahlt; aber der Ertrag war dementsprechend geringer und die Unzufriedenheit in Bremen über die Benachteiligung der bremischen gegenüber der sonstigen deutschen Reederei groß.

---

[1] Preuß. Ges.S. 1824 S. 25.

Als im Jahre 1868 von preußischer Seite die Auslegung eines Feuerschiffes am Kreuzungspunkte der Seewasserstraßen nach der Jade und der Wesermündung als wünschenswert erklärt worden war, benutzte Bremen diesen Anlaß, um ein gemeinsames Vorgehen der drei Uferstaaten Preußen, Oldenburg und Bremen, bei der Unterhaltung der Seezeichen auf der Unterweser und dem angrenzenden Gebiet der Nordsee anzuregen, und zwar in dem Sinne, daß Bremen nach wie vor die Unterhaltung allein übernehmen sollte, während die Kosten durch eine Abgabe aufzubringen wären, welche von allen Schiffen ohne Unterschied des Heimatshafens und des Bestimmungsortes — also auch von den nach nichtbremischen Weserhäfen gehenden Fahrzeugen — zu erheben sei.

Preußischerseits wurde im Laufe der Verhandlungen die grundsätzliche Berechtigung dieses Vorschlages anerkannt. Die Minister des Handels und der Finanzen erklärten dem Auswärtigen Amt am 30. April 1872, daß

„prinzipielle Bedenken der Erhebung einer Vergütung von dem schiffahrttreibenden Publikum für die Unterhaltung pp. der Seezeichen nicht entgegenstehen. Bekanntlich werden auch außer auf der Weser zurzeit auf der Ems Abgaben für Schiffahrtszeichen erhoben, und das altpreußische Hafengeld ist als Entgelt nicht allein für die Benutzung der Hafenanstalten, sondern auch für die Lotshilfe und die Schiffahrtszeichen aufzufassen."

Zu den Schiffahrtszeichen, welche für die Ansegelung der Wesermündung — für die Auffindung des richtigen Fahrwassers — notwendig waren, gehörten auch der Kirchturm und der Leuchtturm auf der oldenburgischen Insel Wangeroog, die ebenso wie die ganze Insel durch den Angriff der Nordsee mit Zerstörung bedroht waren. Um diese Schiffahrtszeichen zu erhalten, mußte der Strand von Wangeroog mit sehr kostspieligen Uferbauten geschützt werden. Nun hatte an dem Schutze der Insel und jener Türme gleichzeitig die Reichsmarine ein Interesse. Die Türme waren und sind für die Schiffe der Marine ebenso wie für die Kauffahrteischiffe als die einzigen weit sichtbaren Seezeichen vor der Weser- und Jademündung von hervorragender Bedeutung. Die Erhaltung der Insel war aber ferner auch für den Reichskriegshafen an der Jade insofern wichtig, als die Zerstörung der ersteren das Fahrwasser nach dem letzteren wahrscheinlich verschlechtert haben würde. Mit Rücksicht hierauf beteiligte sich das Reich an den Verhandlungen über die Seezeichen an der Wesermündung und schloß im Jahre 1875 mit den Weseruferstaaten Preußen, Oldenburg und Bremen ein Abkommen, wonach das Reich die Strandbefestigungen auf Wangeroog herstellen und sie nebst den Leuchtfeuern unterhalten sollte, während die Weseruferstaaten sich ver-

pflichteten, für den Bau der Strandbefestigungen einmalig etwas mehr als eine halbe Million Mark aufzubringen und einen laufenden Zuschuß zu den Unterhaltungskosten dieser Befestigungen zu leisten. Gleichzeitig schlossen die drei Uferstaaten einen Vertrag, wonach die Kosten aller Seezeichen von Vegesack bis zum Meere, und vor der Wesermündung, einschließlich eines Teiles der von ihnen übernommenen jährlichen Zuschüsse zur Unterhaltung der Strandbefestigungen auf Wangeroog, durch eine als „Feuer- und Bakengeld" bezeichnete Schiffahrtsabgabe vom Raumgehalt der in die Wesermündung einlaufenden Fahrzeuge aufgebracht werden sollte.

Dieser Vertrag wurde als wesentlicher Bestandteil der Finanzierung des Gesamtunternehmens dem Bundesrate am 24. November 1875 vorgelegt[1]. Durch die Genehmigung des vom Reiche mit den Uferstaaten geschlossenen Abkommens wurde auch der Vertragsinhalt vom Bundesrat als verfassungsmäßig unbedenklich anerkannt. Der demnächst von den gesetzgebenden Körperschaften der drei Einzelstaaten angenommene, in der Preußischen Gesetzsammlung[2] unter dem Datum des 6. März 1876 veröffentlichte Vertrag macht in Art. 3 die Übernahme der Baulast hinsichtlich der Anlagen auf Wangeroog durch das Reich zur ausdrücklichen Voraussetzung seiner Geltung.

Es ist also von Reichs wegen bei diesem Anlasse der Standpunkt eingenommen worden, daß nicht nur die Seezeichen selbst, die Tonnen, Baken und Leuchtfeuer, sondern auch die Strandbefestigungen auf Wangeroog, insofern sie zur Erhaltung des dortigen Kirchturms und Leuchtfeuers beitragen, besondere Anstalten im Sinne der Reichsverfassung sind, deren Herstellungs- und Unterhaltungskosten aus Schiffahrtsabgaben gedeckt werden können. Das Beispiel der Strandbefestigungen zeigt mit besonderer Deutlichkeit, daß die von der Verfassung geforderte Bestimmung oder vielmehr Wirkung der „Erleichterung des Verkehrs" keine unmittelbare zu sein braucht. Denn der Zusammenhang zwischen der Unterhaltung der Strandschutzbauten und dem Verkehrsinteresse derjenigen Schiffe, welche durch Entrichtung des Feuer- und Bakengeldes zur Unterhaltung dieser Bauten beitragen, ist so entfernt und mittelbar wie möglich.

Die Frage der Anwendbarkeit des Begriffs der „besonderen Anstalt" auf jene Strandschutzbauten oder mit anderen Worten die Frage ihrer Abgabefähigkeit ist damals nicht etwa unerwähnt geblieben oder obenhin behandelt, sondern vielmehr zum Gegenstande einer staatsrechtlichen Erörterung gemacht worden. Einer von den bremischen Vertretern bei den

---

[1] Mit Delbrücks Unterschrift.

[2] Ges.S. 1877 S. 178.

Vertragsverhandlungen, der Handelskammerpräsident Mosle, gab am 8. Mai 1875 ein Separatvotum ab, in welchem er bestritt oder wenigstens bezweifelte, daß die Deckung von Kosten für die Unterhaltung der Strandbefestigung aus Schiffahrtsabgaben mit Art. 54 der Verfassung vereinbar sei. Die beteiligten Bundesregierungen, einschließlich des bremischen Senats, und das Reich erachteten jedoch das Bedenken für unbegründet.

Von den Folgerungen und Nutzanwendungen, welche aus diesem Falle hinsichtlich des Begriffs der „Benutzung" zu ziehen sind, wird noch an anderer Stelle die Rede sein.

4. Zehn Jahre später kamen Bundesrat und Reichstag wiederum in die Lage, bei der Finanzierung eines großen Unternehmens zur Förderung der Schiffahrtsverhältnisse an der Wesermündung mitzuwirken.

Um die Befassung der Reichsgesetzgebung mit der Frage der Schiffahrtsabgaben auf der Unterweser im Jahre 1886 ganz zu verstehen, muß man sich der Tatsache erinnern, daß die Verbesserung dieser Wasserstraße für die Seeschiffahrt schon seit dem Jahre 1870 als Bundes- und später als Reichsangelegenheit im Sinne des Art. 4 Nr. 9 der Verfassung behandelt worden ist, weil mehrere Bundesstaaten territorial beteiligt und die etwa erforderlichen Maßregeln ohne allseitiges Zusammenwirken oder wenigstens Einvernehmen nicht möglich waren. Im Jahre 1870 hatten Vertreter der Uferstaaten unter Leitung eines Bundeskommissars eine örtliche Prüfung vorgenommen; sie waren dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß der Zustand des Fahrwassers den Schiffahrtsinteressen nicht entspreche und der Verbesserung bedürfe. Unter den Weseruferstaaten war jedoch eine Verständigung über das, was in der Sache weiter geschehen sollte, nicht zu erreichen. Infolgedessen machte das Reich von seinem Aufsichtsrechte gegenüber den Einzelstaaten hinsichtlich „des Schiffahrtsbetriebes auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und des Zustandes der letzteren" Gebrauch, und der Bundesrat beschloß am 15. Februar 1874 auf Grund des Art. 4 Nr. 9 a. a. O.

> „daß durch technische Kommissare des Reiches der Zustand des Fahrwassers der Weser von Vegesack abwärts einer eingehenden Untersuchung unterzogen und behufs Abstellung der etwa vorgefundenen Mängel ein Korrektionsplan festgestellt und letzterer dem Bundesrat zur weiteren Beschlußnahme vorgelegt werde."

Die infolgedessen eingesetzte, aus Vertretern der drei Uferstaaten gebildete Reichskommission hatte nochmals festgestellt, daß das Fahrwasser sich „in einem sehr mangelhaften, stellenweise geradezu verwilderten Zustande befinde und eine Korrektion erheische", und ferner sich dahin ausgesprochen,

„daß diese Korrektion nur nach einem einheitlichen Plane, welcher auf das gesamte Flußgebiet der Unterweser von Bremen bis zur Mündung sich zu erstrecken haben werde, erfolgen könne".

Es wurden dann durch die Reichskommission umfangreiche technische Vorarbeiten angestellt, deren Kostendeckung wiederum ein Eingreifen des Bundesrats nötig machte, weil die Uferstaaten sich über die Verpflichtung zur Beitragsleistung nicht verständigen konnten. Aus diesen Vorarbeiten ging schließlich der im wesentlichen von dem bremischen Oberbaudirektor Franzius aufgestellte Bauplan hervor, welcher mit einem veranschlagten Kostenbedarf von 30 Millionen Mark abschloß. Bremen machte sich keine Hoffnung darauf, von den anderen Uferstaaten Beiträge für die Ausführung dieses Planes zu erlangen; Preußen hatte ihn als über eine „ordnungsmäßige Instandsetzung des bisherigen tatsächlichen Zustandes" hinausgehend und darum als einen solchen bezeichnet, zu dessen Ausführung die Einzelstaaten auf Grund des Art. 4 Nr. 9 der Verfassung nicht angehalten werden könnten. Anderseits war Bremen auch darüber außer Zweifel, daß ein so großes Unternehmen nicht zu Lasten der bremischen Steuerzahler ausgeführt, sondern nur durch Schiffahrtsabgaben finanziert werden könne.

Nach der bisherigen Entwicklung der Angelegenheit hatte Bremen alle Veranlassung, sich für die Zukunft auf einen festen und gesicherten Boden zu stellen, und sich namentlich hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben vor jeder Möglichkeit einer späteren Anfechtung seines Erhebungsrechtes zu schützen. Ohne sichere Gewähr gegen solche Anfechtungen konnte es so große Kapitalien nicht aufwenden; diese Gewähr war nach Lage der Dinge nur von der Reichsgesetzgebung im Wege der authentischen Auslegung des Art. 54 zu erlangen.

Bremen selbst war der Meinung, daß es sich nur um eine Auslegung handele, da die Erhebung von Schiffahrtsabgaben für eine derartig ausgebaute Wasserstraße — wie es in dem Antrage des Senats an den Bundesrat vom 29. Mai 1885 heißt — „dem Geiste der Reichsverfassung durchaus entsprechen" würde. Demgemäß beantragte auch Bremen keine Verfassungsänderung, sondern nur „eine im Wege des Spezialgesetzes zu erlassende Deklaration". Der gleichen Ansicht war Preußen, das ja in demselben Jahre die Entfernung von Wracks und Baumstämmen aus dem Strome für abgabefähige „besondere Anstalten" erklärt hatte, und der Bundesrat, welcher in der Begründung zu dem Gesetzentwurfe aussprach:

„Auch aus den einschlagenden Bestimmungen der Reichsverfassung (vergl. Art. 54 derselben) werden begründete Einwendungen gegen die Zulassung einer Abgabenerhebung im vorliegendem Falle nicht herzuleiten sein. —

Der leitende Gedanke ist augenscheinlich der gewesen, daß für die bloße Nachhilfe, welche erforderlich ist, um die natürlichen Wasserläufe in fahrbarem Zustande zu erhalten, der Verkehr nicht belastet werden sollte, daß dagegen da, wo durch Anwendung künstlicher Mittel eine Fahrbahn erst geschaffen wird, die Deckung der alsdann aufgewandten außerordentlichen Kosten durch eine Benutzunggebühr innerhalb gewisser Grenzen berechtigt sei."

Bei der Beratung des Gesetzes im Reichstage am 12. März 1886 hatte zunächst der Abgeordnete Gebhard die Frage, ob die Abgabenerhebung auf der Unterweser im Rahmen der Verfassung liege, als zweifelhaft bezeichnet; es lasse sich „immerhin die Behauptung hören und begründen, daß hier eine Änderung der Verfassung in Frage sei". Hierauf erwiderte der Staatssekretär des Innern von Bötticher:

„Ich möchte nicht unterlassen, auf die Frage, die der Herr Vorredner angeregt hat bezüglich der Stellung des Bundesrats zu der Frage, ob eine Verfassungsänderung im Entwurfe enthalten sei, Auskunft zu geben. Wie ich höre, ist in den Ausschüssen des Bundesrats, welchen diese Vorlage vorgelegen hat, ebenfalls die Frage angeregt, ob in der Vorlage nicht eine Änderung gegenüber den Vorschriften des Art. 54 der Verfassung zu finden sein möchte. Diese Frage ist im Plenum nicht weiter verfolgt worden, es ist also eine Entscheidung des Bundesrats nach dieser Richtung hin nicht abgegeben worden; indessen ist eine solche Entscheidung auch um deswillen entbehrlich, weil bei der Abstimmung über den Entwurf nicht eine so große Anzahl von Stimmen im Bundesrat gegen die Vorlage sich erklärt hat, daß dadurch eine Verfassungsänderung gehindert wäre. Der Bundesrat hat vielmehr mit einer Majorität, wie sie für Verfassungsänderungen nach der Verfassung erforderlich ist, die Vorlage angenommen. Daraus ergibt sich also, daß nach dieser Richtung hin die Vorlage formellen Bedenken nicht unterliegt."

Die Kommission, an welche die Sache zunächst verwiesen wurde, erstattete am 18. März 1886 mündlichen Bericht, in welchem sie ihre Stellung zur Verfassungsfrage mit den Worten ausdrückte:

„Die Kommission erblickt in der Annahme des Gesetzes eine Abweichung von den Bestimmungen unter Art. 54 Abs. 4 Alinea 1[1] der Reichsverfassung; nach den Erklärungen des Herrn Staatssekretärs von Bötticher in der Sitzung des Reichstages vom 12. März, wonach gegen den Gesetzentwurf im Bundesrate weniger Stimmen sich erklärt haben, als erforder-

[1] Soll heißen Satz 1.

lich sind, um eine Verfassungsänderung zu verhindern, erachtet die Kommission aber die etwa aus dem Art. 54 der Verfassung herzuleitenden Bedenken bei Annahme des Gesetzentwurfs im Reichstage für erledigt."

Bei der dritten Beratung am 19. März 1886 erklärte sich Windthorst für die Ansicht, daß eine Verfassungsänderung vorliege, während der Abgeordnete Barth sich zweifelhaft ausdrückte, indem er von „Schwierigkeiten, die etwa aus dem § 54 erwachsen könnten", sprach. Die Vorlage wurde nach dem Vorschlage der Kommission unverändert angenommen; eine besondere Abstimmung über die Frage der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungsänderung hat indessen nicht stattgefunden. Aber selbst wenn man als feststehend ansehen wollte, daß der Reichstag sich auf den Rechtsstandpunkt seiner Kommission — der auf die Beschlußfassung selbst nach Lage der tatsächlichen Umstände ohne Einfluß war — gestellt hätte, so wäre doch immer noch keine übereinstimmende Willensäußerung der gesetzgebenden Körperschaften vorhanden gewesen. Denn der Bundesrat hatte den Gesetzentwurf keineswegs als einen verfassungsändernden aufgefaßt und vorgelegt, wie nicht nur aus der Begründung, sondern auch aus der Erklärung des Staatssekretärs vom 12. März 1886 hervorgeht.

Das so zustande gekommene Reichsgesetz vom 5. April 1886 ermächtigt die freie Hansastadt Bremen, für den Fall der Korrektion der Weser zwischen Bremen und Bremerhaven von den „die Wasserstraße benutzenden" Schiffen eine „Abgabe nach Maßgabe der für künstliche Wasserstraßen im Art. 54 Abs. 4 der Reichsverfassung getroffenen Bestimmungen zu erheben."

Hiermit ist durch authentische Deklaration festgestellt, daß die Unterweser nicht etwa Zubehör des bremischen Seehafens — „Schiffahrtsanstalt" — im Sinne des dritten, sondern Wasserstraße im Sinne des vierten Absatzes des Art. 54 ist, und daß der vierte Absatz nicht etwa nur für Binnenwasserstraßen, sondern auch für Seewasserstraßen gelten soll.

Die Richtigkeit der letzteren Auffassung war schon im Jahre vorher durch die Erklärung des Reichskanzlers und preußischen Handelsministers, daß die Freihaltung der Fahrrinne in der Wesermündung von Wracks und Baumstämmen zu den „besonderen Anstalten" im Sinne des Art. 54 gehöre, anerkannt worden; denn von den *besonderen* Anstalten ist nur im vierten, von den Wasserstraßen handelnden Absatze die Rede. Ist schon diese periodisch ausgeübte Freihaltungstätigkeit, die bloße Vorsorge gegen Verschlechterungen der natürlichen Fahrrinne, eine „besondere Anstalt", so muß diese Eigenschaft den positiven Leistungen für die Verbesserung des Fahrwassers durch Vertiefung, Verbreiterung, Begradigung und Bezeichnung des Fahrwassers noch weit mehr zuerkannt werden.

Sind diese Leistungen oder die durch die Bautätigkeit der Staaten geschaffenen Anlagen aber sämtlich „besondere Anstalten" im Sinne des Art. 54 Abs. 2 und somit zulässige Substrate der Abgabenerhebung, so verschwindet für staatliche Wasserbauten — und um solche handelt es sich hier — jedes rechtliche und praktische Interesse an der Unterscheidung von natürlichen und künstlichen Wasserstraßen; sie wäre nur für nichtstaatliche Wasserstraßen von Bedeutung.

Jene Erklärung des preußischen Handelsministers und Reichskanzlers vom Jahre 1885 steht also mit der Fassung des Reichsgesetzes vom 5. April 1886 durchaus im Einklange[1].

Die Auffassung der preußischen Regierung von dem nur deklaratorischen Charakter des Gesetzes ist später nochmals im preußischen Landtage zum Ausdruck gekommen. Bei Beratung der Resolution Bandelow über die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen in der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 23. Mai 1894 sagte der Minister Miquel:[2]

„Aber der Bundesrat spricht in den Motiven zu diesem Gesetz ausdrücklich aus, daß nach seiner Auffassung die Gebührenerhebung durch die bestehende unveränderte Reichsverfassung auch nicht verhindert sei, und es handelte sich dabei doch nur um eine wirkliche Regulierung des Flusses, um eine Vertiefung desselben, ohne daß Schleusen oder sonstige Vorrichtungen besonderer Art zur Erleichterung des Verkehrs vorhanden sind."

Für die Auslegung der Reichsverfassung sind jedoch die parlamentarischen Vorgänge von 1886 deshalb wenig verwertbar, weil die eigentlich entscheidende Frage damals offen bleiben konnte und offen blieb. Die Reichstagskommission nahm allerdings einen Standpunkt ein, der sich mit demjenigen des Kommissionsberichtes vom 14. April und des Reichstagsbeschlusses vom 28. April über die Elbzölle nicht deckte.

§ 4.

Die spätere Praxis bei den Wasserstraßen in Preußen.

Wäre die preußische Regierung der Meinung gewesen, daß die Bundesverfassung in Art. 54 hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben neues Recht schuf,

[1] Allerdings nicht ganz mit seiner Begründung, soweit die Abgabefähigkeit der Unterhaltungsarbeiten in Betracht kommt.

[2] Stenograph. Berichte S. 2186.

und hätte sie insbesondere einen Unterschied zwischen den in den früheren Zollvereinsverträgen für abgabefähig erklärten „Anstalten" und den in Art. 54 Abs. 4 erwähnten „besonderen Anstalten" anerkannt, so hätte sie Veranlassung gehabt, die Tarife der preußischen Wasserstraßen einer allgemeinen und grundsätzlichen Prüfung aus dem Gesichtspunkte ihrer Vereinbarkeit mit dem neu geschaffenen Rechtszustande zu unterziehen. Diese Prüfung hätte nur durch eine allgemeine Anweisung an die Provinzialbehörden eingeleitet werden können; hierbei hätte eine Stellungnahme zu der Frage, nach welchen Gesichtspunkten und in welchem Maße der Kreis der Substrate der Abgabenerhebung durch die Einschaltung des Eigenschaftswortes „besondere" eingeengt worden sei, erfolgen und eine entsprechende Erläuterung gegeben werden müssen. Nach einer solchen Anweisung sucht man aber vergebens. Nur in den damals neu erworbenen Landesteilen wurde eine solche — aus anderen Gründen ohnehin notwendige und auch für andere Verwaltungsgebiete durchgeführte — Generalvisitation angeordnet. Was die alten Provinzen anbetraf, so nahm man an, daß der bestehende, auf der Praxis der Zollvereinsverträge beruhende Zustand auch dem Art. 54 der Bundesverfassung entspreche; daß diese Annahme rechtlich begründet war, ist in früheren Abschnitten dargetan.

Die Verhandlungen über die Prüfung der Tarife für Schiffahrtsabgaben in den neuen Provinzen lassen mehrfach[1] die grundsätzliche Auffassung, welche bei den preußischen Zentralbehörden damals über die Bedeutung des Art. 54 bestand, erkennen; für die Auslegung dieser Verfassungsvorschrift sind sie um so wichtiger, als die eigentliche gesetzgeberische Willensmeinung damals noch in frischer Erinnerung und jedenfalls leichter festzustellen war, als in späteren Jahren.

Über die Schiffahrtsabgaben auf der Krückau, einem holsteinischen Nebenfluß der Elbe, berichtete der Provinzialsteuerdirektor in Glückstadt am 22. Februar 1870 an den Finanzminister, daß sie nach Art. 54 der Bundesverfassung aufgehoben werden müßten, weil die Krückau eine natürliche Wasserstraße sei und irgend welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmte Anstalten sich an oder in diesem Flusse nicht befänden. Der Staat tue für die Krückauschiffahrt nichts weiter, als daß er die natürliche Fahrwassertiefe durch „Aufmodern und Aufgraben" erhalte. Im Finanzministerium wurde von einer Seite geltend gemacht, auch eine solche Unterhaltungstätigkeit falle unter den Begriff der „besonderen Anstalt", wenn und soweit

---

[1] Es versteht sich von selbst, daß nicht jede derartige Verhandlung oder Tariffeststellung zu grundsätzlichen Erörterungen führte.

sie zur Ermöglichung oder Sicherung der Schiffahrt notwendig sei. Diese Ansicht drang nicht durch; es wurde jedoch der Provinzalsteuerdirektor am 22. März zu einer nochmaligen Äußerung darüber aufgefordert:

„ob die Krückau, von welcher Sie lediglich anführen, daß dieselbe zu den natürlichen Wasserstraßen gehöre, etwa durch besondere Anstalten, Rektifikation, Vertiefung usw. zu einer (schiffbaren) Wasserstraße (künstlich) hergerichtet ist oder ob die dabei vorgenommenen Arbeiten lediglich die Erhaltung einer von jeher bestehenden natürlichen Straße betroffen haben."

Diese Fragestellung ist insofern unklar, als der Begriff der besonderen Anstalt nur bei einer natürlichen Wasserstraße eine Rolle spielen kann, während die künstliche Wasserstraße als solche — in ihrer Totalität — ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung wäre; sie ist hauptsächlich durch die nachträglich erst hineingebrachten, im Text eingeklammerten Worte „schiffbaren" und „künstlich" unklar geworden. Sie läßt aber jedenfalls die Tatsache erkennen, daß man auch Begradigungen und Vertiefungen — nicht nur Schleusen — als besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 ansah. Die Ausdrucksweise des Erlasses vom 22. März 1870 erinnert einigermaßen an den das Fahrwasser zu den Schiffahrtsanstalten rechnenden Art. 20 der Reichsverfassung vom 28. März 1849.

Nachdem die angeordneten Ermittelungen ergeben hatten, daß nur auf einer ganz kurzen Strecke des Flußlaufes periodische Baggerungen überhaupt in Frage kamen, und daß irgend nennenswerte Verbesserungen der natürlichen Schiffbarkeit des Flusses nicht ausgeführt seien, wurde die königliche Ermächtigung zur Aufhebung der Krückauschiffahrtsabgabe erwirkt. Aus dem dieserhalb von den Ministern für Handel und der Finanzen am 8. Juni 1870 erstatteten Immediatbericht geht allerdings hervor, daß man damals in der bloßen Erhaltung der Fahrrinne durch den Staat eine besondere Anstalt nicht sah. Anderseits läßt der Verlauf der Angelegenheit deutlich erkennen, daß man nicht nur Kanalisierungsbauten sondern auch Stromregulierungswerke zu den „besonderen Anstalten" im Sinne des Art. 54 rechnete.

Für die Befahrung der Schlei wurde seit alter Zeit von der Stadt Schleswig eine Schiffahrtsabgabe erhoben. Im Jahre 1869 wurde diese Abgabe zugleich mit der Fürsorge für die bisher von der Stadt unterhaltene Wasserstraße vom Staate übernommen. Im folgenden Jahre machte der Provinzialsteuerdirektor zu Glückstadt in einem Bericht vom 29. März 1870 darauf aufmerksam, daß die Erhebung der verstaatlichten Schleiabgaben mit Art. 54 der Bundesverfassung nicht vereinbar sei. Die Schlei sei unzweifelhaft eine natürliche Wasserstraße; die zur Offenhaltung der Fahrrinne stattfindenden Baggerungen seien keine „besonderen Anstalten" im Sinne

des Art. 54 Abs. 4, weil sie nur dazu dienten, „einen von jeher schiffbar gewesenen Strom in schiffbarem Zustande zu erhalten“[1]. Als Gegenstand der Abgabenerhebung könnten nur die sogenannten Schleimünder Werke in Betracht kommen. Sie dienten zur Offenhaltung der Mündung in die Ostsee und beständen aus zwei in die See hinausgebauten, die Versandung durch den Küstenstrom hindernden Molen. Die jetzige Mündung sei zum Ersatz für eine alte, etwas nördlicher liegende, jetzt versandete, im 18. Jahrhundert hergestellt worden. Man habe damals die alte Mündung verlassen, weil ihre Offenhaltung auf die Dauer kostspieliger gewesen sei, als ihre Verlegung an eine der Versandungsgefahr weniger ausgesetzte Stelle. Insofern handele es sich auch bei den „Schleimünder Werken“ nur um die Erhaltung des status quo der natürlichen Schiffbarkeit der Schlei.

Gleichwohl erwirkten die beteiligten Minister vom Könige den Erlaß eines neuen Tarifes, nach welchem Schiffahrtsabgaben für die Befahrung der Schlei — wenngleich in geringerer Höhe als früher — erhoben werden sollten. Der Immediatbericht vom 27. Juli 1870 bezeichnet die Abgaben als Gegenleistung „für die Unterhaltung der Schleimünder Werke und des Fahrwassers.“

Sind die Molen — um nur von diesen zu sprechen — „besondere Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs“ im Sinne des Art. 54, und liegt in der Einfahrt durch die Molen ein zur Entrichtung von Schiffahrtsabgaben verpflichtender Benutzungsakt, so kann weder der Begriff der Verkehrserleichterung noch derjenige der Benutzung auf das Maß des Unmittelbaren beschränkt sein. Unmittelbar den Verkehr erleichternd wirkt nur das zwischen den Molen liegende Fahrwasser und nur das wird unmittelbar benutzt. Die Molen haben für das Fahrwasser nur die Bedeutung, daß sie seine Spülung durch den ein- und ausgehenden Strom bei wechselnden Winden und Wasserständen ermöglichen und seine Versandung durch den Wellenschlag an der Küste verhindern; eine unmittelbare Benutzung der Molen durch die Schiffe ist der Natur der Sache nach ausgeschlossen.

Hinsichtlich ihrer kausalen Beziehungen zur „Erleichterung des Verkehrs“ sind die Molen an der Schleimündung und alle anderen Molen an der Einmündung von Wasserstraßen in Meere und Seen nicht anders zu beurteilen wie Buhnen und Parallelwerke in den Strömen. Die einen sind ebensowenig

[1] Das letztere Wort ist in dem Berichte vom 29. März 1870 durch Unterstreichung besonders hervorgehoben. In Wirklichkeit ist die Schlei kein Strom, sondern ein Meeresarm.

wie die anderen einer unmittelbaren Einwirkung auf die Erleichterung des Verkehrs und einer unmittelbaren Benutzung durch die Schiffahrt fähig. War also die im Jahre 1870 hinsichtlich der Schlei getroffene Entscheidung richtig — man war damals geradezu antifiskalisch in Sachen der Schiffahrtsabgaben und ging bis an die Grenze des Möglichen in wohlwollender Auslegung des Art. 54 —, so beweist das für die Richtigkeit der Ansicht, daß auch Wasserbauten von mittelbarer Nutzwirkung für den Schiffsverkehr „besondere Anstalten" im Sinne des Art. 54 Abs. 4 sein können. Mindestens ist bewiesen, daß die preußischen Minister im Jahre 1870 dieser Meinung waren.

Eine Anzahl von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen, welche lediglich das Entgelt für die Unterhaltung der Fahrrinne waren, wurden damals in den neu erworbenen Provinzen aufgehoben, ohne daß in den an den König darüber erstatteten Berichten verfassungsrechtliche Gründe geltend gemacht worden wären; die Minister beschränkten sich bei der Begründung ihrer Anträge auf wirtschaftliche Erwägungen. Zu den in dieser Art beseitigten Schiffahrtsabgaben gehört unter anderen auch die bei Wanfried an der Werra im ehemaligen Kurfürstentum Hessen erhobene.

In Altpreußen wurden die Abgaben für die Benutzung der Haffrinnen nach Königsberg und Stettin, für die Befahrung der Deime[1] im Regierungsbezirk Königsberg, der begradigten Ücker im Regierungsbezirk Stettin, der regulierten Emster im Regierungsbezirk Potsdam, der Rheinarme bei Neuß und Cleve im Regierungsbezirk Düsseldorf weiter erhoben. Die Einführung neuer Fahrwassergelder — nur von solchen, nicht etwa von Schleusen- und Kanalgebühren ist hier die Rede — unterblieb in den beiden ersten Jahrzehnten nach der Bundesverfassung, weil Verkehrsabgaben überhaupt als Anachronismus angesehen wurden. Aber schon in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts trat der Umschwung ein. Die Stadt Königsberg erstrebte eine wesentliche Vertiefung der Fahrrinne, welche ihren Hafen über Pillau auf einer 40 km langen Linie mit der offenen See verbindet; nur hierdurch konnte die Entwicklung des dortigen Seehandels von den Hemmnissen befreit werden, welche sich bei der zunehmenden Größe der Seeschiffe daraus ergaben, daß die Überladung der Güter in Pillau auf Leichterfahrzeuge Kosten, Zeitverlust und Materialschäden verursachte und die Wettbewerbsfähigkeit mit den wesentlich verbesserten russischen Nachbarhäfen beeinträchtigte. Die Kosten dieser Fahrwasserverbesserung wurden in dem preußischen

[1] Die Deime ist ein Arm des Pregels, welcher bei Tapiau vom Hauptstrome abzweigt und nördlich von Labiau in das Kurische Haff mündet.

Staatshaushaltsetat für 1888/9 unter B Kap. 7 Tit. 27 des Etats der Bauverwaltung ausgebracht; in der Begründung wurde gesagt:

„Die Kosten der Bauausführung sind auf 7 300 000 Mk.[1] veranschlagt worden. Ein Teil dieser Kosten soll durch Erhebung einer Schiffahrtsabgabe gedeckt und diese Abgabe so bemessen werden, daß durch dieselbe außer den Kosten der Unterhaltung der Fahrstraße, soweit sie den gegenwärtig für diesen Zweck zu verwendenden Betrag übersteigen, die Baukosten zu einem Viertel verzinst und allmählich getilgt werden. Die Kaufmannschaft zu Königsberg soll die Gewähr dafür übernehmen, daß der Ertrag der Abgabe hinreicht, um daraus das Mehr der Unterhaltungskosten zu decken sowie die Verzinsung und Tilgung eines Viertels der tatsächlich aufgewendeten Baukosten beschaffen zu können usw."

Die Kaufmannschaft übernahm die ihr angesonnene Gewährleistung. Die beiden Häuser des preußischen Landtags bewilligten die Baukosten mit der durch die Staatsregierung aufgestellten Bedingung der Erhebung von Schiffahrtsabgaben, deren Zulässigkeit davon abhing, daß man die neu herzustellende Fahrrinne im Haff entweder als künstliche Wasserstraße oder als besondere Anstalt in einer natürlichen Wasserstraße ansah.

In ganz ähnlicher Weise wurde wenige Jahre später der Ausbau des Seeweges zwischen Stettin und Swinemünde finanziert; auch hier handelte es sich darum, in der natürlichen Wasserstraße des Haffs einen Unterwasserkanal durch Ausbaggerung der Fahrrinne auf 7 m herzustellen.

Der preußische Staatshaushaltsetat enthielt hierfür unter B Kap. 7 Tit. 28 des Etats der Bauverwaltung für 1895/96 eine Forderung von 6 400 000 Mark, und es heißt in der Begründung:

„Zur möglichsten Deckung der dem Staate erwachsenden Aufwendungen ist die Einführung einer neuen Schiffahrtsabgabe bezw. die Erhöhung der bestehenden geplant. Und zwar erschien es angemessen, die Kaufmannschaft zu Stettin mit Rücksicht darauf, daß das Unternehmen ihr in erster Linie zugute kommt, an der Sache finanziell zu beteiligen — die Garantieleistung dafür zu fordern, daß durch die Abgabe außer den Kosten der Unterhaltung der Fahrstraße, soweit sie den gegenwärtig für diesen Zweck zu verwendenden Betrag übersteigen, die Ausgabe für die Vertiefung des Fahrwassers zu rund einem Viertel verzinst und allmählich getilgt wird".

Im Jahre 1899 wurden für die Befahrung der unteren Netze, die

[1] Sie wurden bedeutend überschritten und erreichten schließlich den Betrag von 12,3 Millionen für eine Fahrtiefe von 6,5 m.

durch Begradigungen, Einschränkungen und sonstige Regulierungsbauten für die Schiffahrt verbessert war, — die gleichzeitig hergestellten vier Stauanlagen waren für landwirtschaftliche Zwecke und nicht „zur Erleichterung des Verkehrs" bestimmt —, Schiffahrtsabgaben neu eingeführt.

Dasselbe geschah im Jahre 1903 für die Befahrung des Beetz- und Riewendtsees und des sie verbindenden Wasserlaufs im Regierungsbezirk Potsdam, nachdem an diesen Gewässern verschiedene Bauten ausgeführt waren, welche ihre Brauchbarkeit als Wasserstraßen wesentlich steigerten.

Nach dem preußischen Staatshaushaltsetat für 1905 soll die sogenannte Alte Oder, eine natürliche und seit unvordenklichen Zeiten befahrene Wasserstraße, welche von Wriezen bis zum Finowkanal eine Längenausdehnung von 25 km hat, von Staats wegen für Schiffahrtszwecke verbessert werden. Die Begründung zu B Kap. 5 Tit. 26 des Etats der Bauverwaltung sagt, daß der Ausbau in der Weise geplant ist,

> „daß die vorhandene Fahrrinne, die sich zurzeit in teilweise sehr scharfen Krümmungen innerhalb des Wasserlaufes hin und her windet, durch entsprechende Baggerungen mit flacheren Krümmungen versehen wird. —
>
> Nach Vollendung der Arbeiten werden auf den verbesserten Schiffahrtsstraßen[1] Abgaben nach den Sätzen für die Märkischen Wasserstraßen zweiter Ordnung zur Erhebung gelangen. Das nach den bisherigen Schätzungen für die alte Oder auf rund 16000 Mark — berechnete Aufkommen an Verkehrseinnahmen sichert neben der Deckung der dem Staate — zufallenden Unterhaltungskosten eine genügende Verzinsung der staatlichen Baugelder".

Alle diese Dinge haben sich nicht nur im Rahmen der parlamentarischen Behandlung von Etatsgesetzen, sondern auch sonst im vollen Lichte der Öffentlichkeit abgespielt, ohne daß von irgend einer Seite, weder von den politischen Parteien, welche nach ihrer wirtschaftlichen Anschauung zu einer einschränkenden Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung neigen, noch auch aus den örtlich unmittelbar beteiligten Kreisen jemals ein Einspruch oder auch nur ein Bedenken laut geworden wäre. Diese Erscheinung darf doch wohl als ein Symptom des öffentlichen Rechtsbewußtseins hinsichtlich der Verfassungsfrage, um welche es sich hier handelt, gedeutet werden, zumal es sich nicht um vereinzelte Vorkommnisse, sondern um eine ganze Reihe von solchen handelt.

Nur eine einzige Ausnahme ist zu verzeichnen; eine Stettiner Firma

[1] Es handelt sich außerdem noch um den sogenannten „Freienwalder Landgraben", der wahrscheinlich keine natürliche Wasserstraße ist.

hat sich der Zahlung des Fahrwassergeldes, welches nach Vollendung der vertieften Haffrinne im Jahre 1901 eingeführt wurde, auf Grund der Behauptung, eine solche Abgabe sei mit Art. 54 Abs. 4 der Reichsverfassung nicht vereinbar, im Wege des bürgerlichen Rechtsstreites zu entziehen versucht, ohne indessen hiermit einen Erfolg zu erzielen.

§ 5.

Die Praxis der anderen Bundesstaaten hinsichtlich der Wasserstraßen.

Bei der Darstellung der Praxis des Reiches ist auf S. 209 dieser Arbeit die Schiffahrtsabgabe erwähnt worden, die auf Grund des preußisch-oldenburgisch-bremischen Staatsvertrags vom 6. März 1876 zur Erhaltung der Seezeichen zwischen Vegesack und dem Meere und der Strandbefestigungen von Wangeroog unter dem Namen eines „Feuer- und Bakengeldes" erhoben wurde. Wenngleich sie auf einem Abkommen der drei Uferstaaten beruht, soll sie doch hier als eine bremische Schiffahrtsabgabe behandelt werden, weil die dabei in Betracht kommenden Interessen zum weit überwiegenden Teil bremische sind und auch die Verwaltung sowohl des Seezeichenwesens als auch der Abgabe fast ausschließlich in bremischen Händen liegt.

Die Einnahmen aus dieser Abgabe flossen reichlich und ihre Verwendungszwecke wurden allmählich immer weiter ausgedehnt.

Zunächst verständigten die 3 Uferstaaten sich in einem Vertrage vom 20. März 1886 [1] darüber, daß auch die Schiffahrtszeichen auf der Strecke zwischen Bremen und Vegesack aus den Erträgen des Feuer- und Bakengeldes bestritten werden sollten. In Art. 2 des Schlußprotokolls zu diesem Vertrage war ferner bestimmt:

„Die Beseitigung von Wracken, Baumstämmen und ähnlichen Gegenständen, welche innerhalb oder an den Grenzen des betonnten Fahrwassers auf der der gemeinschaftlichen Betonnung und Bebakung unterliegenden Stromstrecke der Weser die Schiffahrt gefährden oder beeinträchtigen, wird unbeschadet der Hoheitsrechte der einzelnen Staaten von Bremen veranlaßt.

Die diesfälligen Kosten werden aus dem durch den Ertrag des Feuer- und Bakengeldes gebildeten gemeinschaftlichen Fonds bestritten [2]."

Bei den vorbereitenden Verhandlungen über diese Vereinbarung hatte

---

[1] Preuß. Ges.S. S. 303.

[2] Gesetzblatt für das Herzogtum Oldenburg Bd. XXVII S. 506, 507. Bremisches Gesetzblatt 1886 S. 178/179.

der preußische Handelsminister, welcher damals zugleich Reichskanzler und preußischer Ministerpräsident war, mit einer Äußerung, deren Inhalt in anderem Zusammenhange schon mehrfach erwähnt worden ist, zur Verfassungsfrage Stellung genommen. Er erklärte am 19. Mai 1885:

„daß es auch mir zweckmäßig erscheint, wenn die Beseitigung von Wracken und Baumstämmen und ähnlichen die Schiffahrt gefährdenden oder beeinträchtigenden Gegenständen aus dem gemeinschaftlich von Preußen, Oldenburg und Bremen befeuerten und betonnten Weserfahrwasser zur tunlichsten Vermeidung von Verzögerungen von dem die Fahrwasserbezeichnung besorgenden bremischen Staate mit übernommen wird.

Zur Deckung der Kosten sind zwar die — dazu voraussichtlich mit ausreichenden — gemeinschaftlichen Weser- Feuer- und Bakengelder an sich nicht bestimmt, indessen die drei beteiligten Regierungen nicht gehindert, eine solche erweiterte Verwendung unter sich zu vereinbaren.

Auch steht die Bestimmung im letzten Absatze des Art. 54 der Reichsverfassung, wonach auf allen natürlichen Wasserstraßen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden dürfen, meines Erachtens einer solchen erweiterten Verwendung der Feuer- und Bakengelder nicht entgegen, weil die ordnungsmäßig geregelte Reinhaltung solcher Wasserstraßen von Schiffahrtshindernissen zu den vorausgesetzten Anstalten zu rechnen sein dürfte."

Der Vertrag vom 20. März 1886 und das zugehörige Protokoll sind unterzeichnet zu derselben Zeit, als der Reichstag über das Gesetz, betreffend die Erhebung eines Fahrwassergeldes für die Weserstrecke zwischen Bremen und Bremerhaven beriet. Hieraus geht klar hervor, daß die Regierungen der drei Staaten dies Gesetz nur als deklaratorisch ansahen und sich nach Art. 54 der Verfassung zur Erhebung einer Schiffahrtsabgabe selbst dann für befugt erachteten, wenn es sich nur um Deckung von Unterhaltungskosten handelte.

Eine neue Verwendung erhielt das Feuer- und Bakengeld durch einen Vertrag, den die Weseruferstaaten am 11. März 1891 über die Verbesserung der Schiffahrtsverhältnisse in der sogenannten Außenweser — der Mündungsstrecke von Bremerhaven bis zum Meere — abschlossen. Es heißt in diesem Vertrage:

„In der Außenweser wird durch Anwendung künstlicher Mittel mit einem Kostenbetrage bis zu 3 000 000 Mk. eine neue Fahrbahn hergestellt. Die Ausführung wird auf Grund des von den drei Regierungen im Ein-

verständnis mit der Kaiserlichen Marineverwaltung vereinbarten Planes durch Bremen bewirkt,"

und in einem folgenden Artikel wird bestimmt:

„Die Kosten der Ausführung und der Unterhaltung bis zu 3 000 000 Mk. zuzüglich einer Verzinsung von 3,5 % werden aus dem Aufkommen der zufolge Staatsvertrages vom 6. März 1876 zur Hebung gelangenden Schiffahrtsabgabe erstattet."

In der zum Vertrage gehörenden Denkschrift wird die Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben mit den Worten begründet:

„Schließlich mag noch hervorgehoben werden, daß einer Bestreitung dieser Kosten aus den Erträgen der Weserschiffahrtsabgabe der Art. 54 der Reichsverfassung nicht entgegensteht, da es sich in dem vorliegenden Falle nicht um eine gewöhnliche Instandsetzung des alten Flußlaufes, sondern darum handelt, durch die Beseitigung einer ausgebildeten Stromspaltung ein neues einheitliches und regelmäßiges Flußbett unter Anwendung künstlicher Mittel, insbesondere der Erbauung eines großen Leitdammes mit Querdämmen herzustellen."

Es sind dann noch zwei weitere Verträge über den Ausbau der Fahrrinne und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben in der Außenweser mit fast gleichem Wortlaute des Textes und der Begründung zwischen den drei Staaten am 25. Februar 1896 und 1. März 1900 geschlossen worden; in jedem dieser Verträge wurden weitere 5 Millionen Mk. für Schiffahrtsverbesserungen ausgeworfen.

Alle diese Verträge sind von den gesetzgebenden Körperschaften in Preußen, Oldenburg und Bremen angenommen worden. Die Reichsverwaltung hat von ihnen amtlich Kenntnis erhalten, ohne ihren Inhalt aus dem Gesichtspunkte der Verfassungsmäßigkeit zu beanstanden.

Die Begründung der Verträge scheint an den Gedankengang der Erklärung, welche von Delbrück bei der Beratung des Elbzollgesetzes im Reichstage am 19. Mai 1870 abgegeben wurde, anzuknüpfen, insofern sie davon auszugehen scheint, daß die Kosten der gewöhnlichen Unterhaltung oder gewöhnlichen Instandsetzung des Fahrwassers nicht durch Schiffahrtsabgaben gedeckt werden dürfen. Diese Auffassung steht freilich im Widerspruch mit der Bestimmung im Schlußprotokoll des Vertrages vom 20. März 1886, wonach schon die Beseitigung von Wracks und Baumstämmen aus dem Fahrwasser eine besondere Anstalt im Sinne des Art. 54 ist. Solche Arbeiten sind als Teil der Fahrwasserunterhaltung anzusehen.

Anderseits sind aber die Verträge von 1891, 1896 und 1900 weitere unanfechtbare Beweismittel dafür, daß die beteiligten Weseruferstaaten sich

zur Erhebung von Fahrwassergeldern auch ohne autorisierendes Reichsgesetz für befugt hielten. Die nach diesen Verträgen ausgebaute Weserstrecke schließt nördlich an die auf Grund des Reichsgesetzes vom 5. April 1886 regulierte unmittelbar an.

* * *

Die hamburgische Praxis zeigte sich in der Forterhebung der mehrerwähnten, als Lotsgeld bezeichneten, im Reichstage wiederholt zur Sprache gebrachten Elbschiffahrtsabgabe. Über die Umgestaltung dieser Abgabe schweben seit etwa 10 Jahren Verhandlungen zwischen Preußen und Hamburg, bei welchen der Natur der Sache nach auch die Frage zur Erörterung kam, welche Aufwendungen für das Fahrwasser der Unterelbe durch eine Schiffahrtsabgabe gedeckt werden dürften. In dieser Beziehung erklärte der Senat zu Hamburg am 6. April 1898:

„Zu der Ausscheidung der aus der Beseitigung von Wracks und sonstigen Schiffahrtshindernissen erwachsenden Kosten aus den durch die Fahrwasserabgabe zu deckenden Ausgaben gibt der Art. 54 Abs. 4 der Reichsverfassung nach der Auffassung des Senats keinen Anlaß, da die erforderlichen besonderen Anstalten, sobald das Bedürfnis eintritt, in jedem einzelnen Fall, und zwar meistens infolge Vertragsabschlusses mit einer Bergungsgesellschaft, vom hamburgischen Staate hergestellt werden. Auch erfolgt die Freihaltung des Fahrwassers von Schiffahrtshindernissen lediglich zur Erleichterung, in manchen Fällen sogar zur Aufrechterhaltung des Verkehrs, und es entspricht deshalb dem Art. 54 der Reichsverfassung, wenn die dem Staat hieraus erwachsenden Kosten aus der Fahrwasserabgabe bestritten werden."

Der Senat stellt sich also hinsichtlich der Verfassungsfrage auf denselben Standpunkt, den Preußen, Oldenburg und Bremen im Jahre 1886 eingenommen hatten.

Daß positive Verbesserungen der Fahrrinne — im Gegensatz zur bloßen Beseitigung von Schiffahrtshindernissen — durch Schiffahrtsabgaben finanziert werden können, wurde von vornherein als feststehend angesehen.

Lübeck hat die Trave auf ihrem 20 km langen Unterlauf bis Travemünde mit einem Kostenaufwande von mehr als 8,5 Millionen Mark seit

[1] Die vielfach auf historischen Überlieferungen beruhenden Bezeichnungen einer Abgabe dürfen hier keine Rolle spielen und über ihr inneres Wesen nicht täuschen. Wie das hamburgische „Lotsgeld" zugleich Fahrwasserabgabe ist, so ist anderseits das „Hafengeld" in den staatlichen Häfen an der preußischen Ostseeküste zugleich Lotsengebühr, da es zugleich die Gegenleistung für die Dienste der Seelotsen in sich schließt.



1850 bedeutend vertieft und verwendet auf die Unterhaltung dieser Wasserstraße, einschließlich Betonnung, Bebakung und Befeuerung etwa 1/4 Million Mark jährlich. Die Gegenleistung für diese Aufwendungen besteht in einem Hafengeld, dessen Ertrag etwas über 300 000 Mk. jährlich beträgt. Ufergelder im Lübecker Hafen werden nicht erhoben; das Hafengeld wird im wesentlichen für die Verbesserung und Unterhaltung des Travefahrwassers gezahlt. Als Bestandteil des Hafens kann letzteres wegen seiner bedeutenden Längenausdehnung und auch wegen der Art seiner Benutzung durch die Schiffahrt nicht angesehen werden; denn es dient nicht zum Liegen, Löschen und Laden, sondern als Verkehrsweg für die Bewegungen der Fahrzeuge. Nur in der Zweckbestimmung und Benutzungsweise kann schließlich die Unterscheidung von Häfen und Wasserstraßen gefunden werden, nicht in den überlieferten örtlichen Bezeichnungen der Gewässer und der für ihre Benutzung zu zahlenden Gebühren. Zum Swinemünder und Pillauer Hafen gehört auch nach ortsüblicher Bezeichnung ein weites Revier von Gewässern, die in Wirklichkeit nicht dem Hafenzwecke dienen, sondern dem Durchgangsverkehr nach binnenwärts liegenden Hafenplätzen.

In ähnlicher Weise scheint das Rostocker Hafengeld nach Zweckbestimmung und Verwendungsart mehr den Charakter eines Fahrwassergeldes für die Benutzung der 12 km langen, vertieften, betonnten und befeuerten Warnow zwischen Warnemünde und Rostock als den eines eigentlichen Hafengeldes zu haben. Die Lage der Dinge ist insofern derjenigen in Königsberg — Pillau, Stettin — Swinemünde und Lübeck — Travemünde ganz ähnlich, als auch hier der Endhafen mit einem Vorhafen durch eine Seewasserstraße verbunden ist, die nicht zum Liegen, Löschen und Laden, sondern zur Durchfahrt dient.

§ 6.

Die Praxis bei den Häfen.

Außer der Praxis bei den Wasserstraßen kann und muß auch diejenige bezüglich der Häfen für die logische Auslegung des geltenden Rechts herangezogen werden. Fahrwassergelder und Hafengelder werden in den Tarifen nicht immer scharf auseinandergehalten und gehen vielfach ineinander über. Beide stehen überdies unter der Herrschaft gleicher Rechtssätze. Wie in Abschnitt II § 3 S. 30 bis 33 bereits dargelegt worden ist, sind die für die Rechtsbildung maßgebenden wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkte für Wasserstraßen und Häfen dieselben; insbesondere spielt die Unterscheidung von künstlichen und natürlichen Verkehrsmöglichkeiten bei beiden dieselbe Rolle. Die für Seehäfen in Art. 54 Abs. 3 getroffene Regelung ist hinsichtlich der leitenden Gesichts-

punkte gleichbedeutend mit den in Abs. 4 a. a. O. für Wasserstraßen aufgestellten Rechtssätzen; die Binnenhäfen sind in Art. 54 überhaupt nicht erwähnt, fallen aber unter die allgemeinen, zwischen See- und Binnenschiffahrt nicht unterscheidenden Rechtsregeln des Art. 25 des Zollvereinsvertrages.

* * *

Der städtische Hafen in Königsberg besteht nur aus Pregelarmen, also aus natürlichen Wasserstraßen. Die laufenden Unterhaltungskosten für diese Pregelarme betragen etwa 17 000 Mk.; dazu kommen noch die Zinsen eines für die Fahrwasservertiefung aufgewendeten Kapitals von etwa 200 000 Mk., so daß die Stadt ungefähr 25 000 Mk. jährlich für die Erhaltung der Fahrtiefe in ihren Hafengewässern aufwendet. Da diese Gewässer von Natur schiffbar sind, so müßte, wenn die städtischen Baggerungen oder die durch diese Baggerungen geschaffenen Fahrrinnen keine „besondere Anstalten" wären, jene Summe ohne Anspruch auf gebührenmäßige Gegenleistungen von der Stadt hergegeben werden. Die Stadt ist indessen keineswegs dieser Ansicht. Sie erhebt von den ein- und ausgehenden Schiffen ohne Rücksicht darauf, ob sie anlegen oder auf dem Strome löschen und laden, eine Raumgebühr im geschätzten Jahresertrage von 67 000 Mk. Diese Gebühr würde, wenn man den Begriff der „Benutzung" und der „Erleichterung des Verkehrs" in engerem Sinne auslegen wollte, doch nur auf die Benutzung der natürlichen, wenn auch künstlich aufrechterhaltenen und verbesserten Fahrtiefe bezogen werden können.

Die Frage liegt jedenfalls für die zum städtischen Hafenbezirk gehörige Pregelstrecke nicht anders, wie für die oberhalb und unterhalb anschließenden Stromstrecken, deren Fahrbarkeit vom Staate verbessert worden ist und unterhalten wird.

Die Stadt Stettin verausgabte im Rechnungsjahre 1899/1900 für die „Unterhaltung des Fahrwassers" in ihrem aus Oderarmen, also aus natürlichen Wasserstraßen bestehenden alten Hafen rund 78 000 Mk., während ihre Einnahme aus dem Hafengelde — der von allen einkommenden Schiffen zu zahlenden Raumgebühr — 135 000 Mk. betrug. Die das Bohlwerk oder beim Überladen auf dem Strome die städtischen Haltepfähle benutzenden Fahrzeuge haben hierfür noch besondere Abgaben zu zahlen.

Die Städte Wolgast, Greifswald, Stralsund, Kiel, Heiligenhafen, Kappeln, Burg a. F., Schleswig, Eckernförde, Hadersleben und andere, deren Hafengewässer aus Meeresarmen bestehen, behandeln ebenfalls die Kosten für die Baggerung dieser Gewässer als Bestandteile der durch Schiffahrtsabgaben aufzubringenden Gesamtkosten der Hafenverwaltung; sie erblicken also — und von Staatsaufsichts wegen ist diese Auffassung stets gebilligt worden — in

den Baggerungen oder den gebaggerten Fahrrinnen und Liegestellen Schiffahrtsanstalten im Sinne des die Seehäfen behandelnden dritten Absatzes des Art. 54 der Reichsverfassung. Bei einigen dieser Städte erreichen die Baggerungskosten eine sehr bedeutende Höhe.

Ferner haben alle oder fast alle Hafenstädte Anteile der allgemeinen Verwaltungskosten, insbesondere der Besoldung des Bürgermeisters, der Magistratsmitglieder und des Polizeiexekutivpersonals dem Hafenkonto zur Last geschrieben und aus Schiffahrtsabgaben gedeckt, weil sie die Hafenpolizei und die sonstige Hafenverwaltung zu den Schiffahrtsanstalten im weiteren Sinne rechneten [1].

Auch die Hafenmolen sind überall als abgabefähige Schiffahrtsanstalten angesehen worden, ebenso wie die Molen an der Schleimündung in dem vorher dargestellten Falle.

* * *

Die hier angeführten Beispiele sind lediglich aus der Gruppe der kommunalen Schiffahrtsanstalten entnommen worden; die Verwaltungsübung bei den Staatshäfen [2] war die gleiche, wie es auch insofern in der Natur der Sache liegt, als die kommunalen Hafengeldtarife — in Preußen wenigstens — der Genehmigung durch Staatsbehörden bedürfen. Als im Jahre 1861 das Hafengeld für den staatlichen Swinemünder Hafen neu geregelt werden sollte, ließ der Handelsminister nach Delbrücks Angaben und auf seine Anregung eine Einträglichkeitsberechnung aufstellen, welche sämtliche Baggerungs- und Stromregulierungskosten — zum Hafen gehörte auch das sogenannte „Revier“, einschließlich der Swine, des Haffs und der Oder bis Stettin — umfaßte. Diese Berechnung wurde den weiteren Verhandlungen zu Grunde gelegt. Da die Ausgaben einschließlich der Zinsen des Anlagekapitals etwa 208 000 Taler betrugen, während die Schiffahrtsabgaben nur etwa 170 000 Taler brachten, so wurde die von der Stettiner Kaufmannschaft beantragte Ermäßigung des Abgabetarifs zunächst im März 1862 abgelehnt. Hätte man die Baggerungs- und Stromregulierungskosten von den Ausgaben abgesetzt, so wäre ein nach den Zollvereinsverträgen unzulässiger Einnahmeüberschuß entstanden; der Rechtszustand war damals hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben derselbe wie jetzt. Wenn ein Staatsmann, der so eifrig auf Ermäßigung und Beseitigung der Schiffahrtsabgaben bedacht war wie Delbrück, sich mit der Anrechnung jener Kosten auf die Schiffahrtsabgaben ein-

[1] Seite 217, 218.

[2] Im Hamburger Hafen wird ein „Tonnengeld“ auch von den Schiffen erhoben, welche nicht an den Kai gehen, sondern auf dem Strome laden oder löschen, also nur die künstlich offengehaltene oder vertiefte Wasserstraße benutzen.

verstanden erklärte, so kann man sicher sein, daß diese Anrechnung seiner Rechtsüberzeugung entsprach.

Die praktische Notwendigkeit der gleichmäßigen Behandlung von Häfen und Wasserstraßen tritt hier besonders deutlich in die Erscheinung, weil die Swinemünder Hafengewässer zugleich die 62 km lange Fahrstraße von der Ostsee nach Stettin umfaßten, das Hafengeld also hier mehr den Charakter eines Fahrwassergeldes als den einer örtlichen Schiffahrtsabgabe hatte. Ein ganz analoges Verhältnis bestand bei dem Pillauer Hafen, zu dem auch die gebaggerten Fahrrinnen durch das Frische Haff gehörten.

Eine nicht unerhebliche Zahl von kommunalen See- und Binnenhäfen verzinst sich aus Schiffahrtsabgaben und sonstigen Einnahmen vollständig oder wenigstens teilweise, so daß die Ausschaltung der Baggerungen, der Hafenpolizei und der allgemeinen Verwaltung aus der Kategorie der „Schiffahrtsanstalten" unmittelbar praktische Folgen für die Finanzgebarung der beteiligten Gemeinden haben würde. Die hier behandelte Frage ist demnach nicht nur für staatliche, sondern auch für wichtige kommunale Interessen von großer Bedeutung. Denn darüber wird man kaum verschiedener Meinung sein können, daß die logischen, wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Erwägungen, welche für die Behandlung der Baggerungen oder sonstigen Vertiefungsarbeiten oder auch der so vertieften Gewässer als abgabefähige Anstalten in Betracht kommen, für die natürlichen See- und Flußhäfen keine anderen sind wie für die natürlichen See- und Binnenwasserstraßen. Es ist kein annehmbarer Grund dafür zu finden, daß die Baggerungen zur Erhaltung oder Verbesserung der natürlichen Fahrtiefe in demjenigen Teile eines Stromes, der Bestandteil eines städtischen oder auch staatlichen Hafens ist, die Eigenschaft einer „besonderen Anstalt", also einer durch Schiffahrtsabgaben rentbar zu machenden Anlage haben sollen, während dieselben Baggerungen an anderen Stellen desselben Stromes nicht als solche Anstalten angesehen werden. Der Umstand, daß die Hafenstrecken vorzugsweise zum Liegen und die anderen Stromstrecken vorzugsweise zum Fahren benutzt werden, genügt zur Rechtfertigung einer solchen Unterscheidung nicht.

Diese Erörterungen haben nicht etwa nur de lege ferenda Bedeutung; sie dienen vielmehr der Erforschung des in Art. 54 ausgedrückten gesetzgeberischen Willens, der von den beteiligten Hafenverwaltungen ständig und unangefochten in der hier dargelegten Art und Weise ausgelegt worden ist.

Wenn es richtig ist, daß eine solche Praxis die Vermutung der Gesetzmäßigkeit für sich hat, und wenn ferner anzuerkennen ist[1], daß die Frage der Schiffahrtsabgaben für Häfen und Wasserstraßen gleichmäßig geregelt

[1] Vgl. die Ausführungen S. 30—33.

werden sollte, so ist aus der Gestaltung der Hafengeldtarife ein weiteres Beweismittel dafür zu entnehmen, daß die von Menschenhand hergestellten Vertiefungen in den von Natur schiffbaren Gewässern als zulässige Substrate der Abgabenerhebung anzusehen sind.

§ 7.

Abweichungen von dem regelmäßigen Gange der Praxis.

Die Auslegung und Anwendung des geltenden Rechtes in der Praxis ist auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben ebenso wie auf anderen Gebieten des öffentlichen Rechtes nicht immer ganz gleichmäßig gewesen. Es sind Schwankungen und selbst Widersprüche vorgekommen, die teilweise schon aus dem Zusammenhange der bisherigen Darstellung sich ergeben und im übrigen hier besonders verzeichnet werden sollen, weil sie zu einer vollständigen Darstellung der Frage gehören.

Wie schon früher erwähnt, ist die Ruhr ein unvollständig kanalisierter Fluß, der auf weiten Strecken nicht im Stau liegt, sondern durch Regulierungsbauten, insbesondere Buhnen und Parallelwerke, auf die erstrebte Fahrtiefe gebracht worden ist; das letztere gilt insbesondere auch für die Mündungsstrecke abwärts Mülheim. Die Ruhrschiffahrtsabgabe hatte früher alle Aufwendungen für die Wasserstraße gedeckt; ihr Ertrag war allmählich gesunken, weil die Ruhrschiffahrt dem Wettbewerbe der Eisenbahn nicht mehr gewachsen war. Um ihm möglichst zu begegnen, hatte man die Abgabe wiederholt ermäßigt; im Jahre 1867 wurde sie ganz aufgehoben. Der damals an den König erstattete Immediatbericht führt aus, daß die Ruhrschiffahrtsabgabe, wenn man sie weiter erheben wollte, mit Rücksicht auf den durch Art. 54 der Bundesverfassung veränderten Rechtszustand jedenfalls eine wesentliche Umgestaltung erfahren müßte. Es könnte fortan bei der Tarifbildung nur noch „der Aufwand für die laufende Unterhaltung der öffentlichen Ruhrschleusen[1] mit Einschluß der Gehälter der Schleusenwärter, welcher etwa 9000 Taler jährlich beträgt" und ein Kostenbetrag für Leinpfadsverbesserungen in Rechnung gestellt werden; der schleusenlose Unterlauf der Ruhr müsse abgabenfrei bleiben.

Der Bericht mußte mit der größten Eile entworfen werden, weil die Aufhebung der Ruhrschiffahrtsabgaben schon mit dem 1. Januar 1868 in

[1] Es gab und gibt noch an der Ruhr 3 Schleusen, welche mit den zugehörigen Wehranlagen im Privatbesitz sind. Das Anlagekapital der staatlichen Schleusen war getilgt.



Kraft treten sollte. Der die Aufhebung genehmigende Königliche Erlaß erging noch an demselben Tage, an welchem der Bericht erstattet wurde, am 14. Dezember 1867.

Die Rechtsausführungen dieses Berichtes, welche übrigens zu seiner Begründung nicht notwendig waren, weil die Abgaben ohnehin in ganzem Umfange beseitigt werden sollten, beruhen auf der Annahme, daß durch den Art. 54 der Bundesverfassung eine Änderung in der Lage der Gesetzgebung über Schiffahrtsabgaben eingetreten sei. Diese Annahme steht mit der mehrfach erwähnten protokollarischen Erklärung Delbrücks vom 28. Juni 1867, wonach der aus der Zeit der Zollvereinsverträge überlieferte Rechtszustand durch den Art. 54 der Verfassung und den Art. 25 des letzteren Vertrages nicht geändert worden ist, in Widerspruch. Die Identität des Rechtszustandes vor und nach 1867 ist, wie auch hierbei wieder in die Erscheinung tritt, von fundamentaler Bedeutung für die Beurteilung der Frage.

Wenn also die Abgabenerhebung für alle Schiffahrtsanstalten an der Ruhr, ohne Unterscheidung von Stauanlagen und Regulierungsbauten, vor 1867 rechtmäßig war — und sie ist niemals von irgendeiner Seite als gesetz- und vertragswidrig angefochten worden —, so war sie es auch später; Delbrück hat übrigens jenen Bericht vom 14. Dezember 1867 nicht mitgezeichnet.

Ein zweiter Fall, in welchem eine Abweichung von der regelmäßig bekundeten Rechtsauffassung gefunden werden kann, hat bei der Stör, einem holsteinischen Nebenfluß der unteren Elbe, sich zugetragen.

Am 16. April 1870 berichtete die Regierung in Schleswig über die Notwendigkeit einer Verbesserung des Fahrwassers der Stör zwischen Grönhude und Kellinghusen; sie berechnete die erforderlichen Baukosten auf 2600 und den jährlichen Unterhaltungsaufwand auf 400 Taler. Zur Deckung der Regulierungskosten schlug sie die Einführung einer Schiffahrtsabgabe vor. Der letztere Vorschlag wurde von den Ministern der Finanzen und für Handel am 19. Juni 1870 abgelehnt mit den Worten:

> „Die Erhebung einer Schiffahrtsabgabe zur Deckung der Ausgaben für die beabsichtigte Verbesserung des Fahrwassers der Stör können wir nicht für zulässig erachten, da derartige Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten nach Vorschrift des Art. 54 der Bundesverfassung erhoben werden dürfen."

Hierbei muß allerdings berücksichtigt werden, daß es sich im Grunde genommen gar nicht um eine Verbesserung, sondern um eine bloße Unter-

haltungsarbeit handelte. Denn die Regierung hatte die Sachlage in jenem Berichte folgendermaßen dargestellt:

„Das Fahrwasser ist von Itzehoe bis zur Mündung für die daselbst verkehrenden Schiffe ausreichend, und ebenso zeigt sich auch eine genügende Wassertiefe auf der Strecke oberhalb Itzehoe bis Grönhude, soweit das Flußbett durch Deiche eingeengt ist. Dagegegen ist über die Abnahme der Wassertiefe zwischen Grönhude und Kellinghusen schon seit längerer Zeit Klage geführt. Dieser Zustand hat sich in den letzten Jahren derart verschlimmert, daß die größeren Schiffe jetzt nicht mehr den Lösch- und Ladeplatz bei Kellinghusen erreichen können, sondern bei Grönhude löschen und laden müssen."

Man wird hiernach diesem Falle für die Frage, ob Verbesserungen des Fahrwassers in nicht kanalisierten natürlichen Wasserstraßen als abgabefähige besondere Anstalten zu behandeln sind, eine besonders große Beweiskraft nicht beimessen können.

§ 8.

Die Feststellung des Anstaltsbegriffs.

Die im Rahmen der grammatischen Auslegung angestellten Untersuchungen S. 65—129 haben ergeben, daß der Ausdruck Anstalt einen sehr weiten und allgemeinen Inhalt hat. Der Anstaltsbegriff umfaßt insbesondere alle Bauten und Verwaltungseinrichtungen, die in irgend einer Weise dem Schiffahrtsinteresse dienen; erstere ohne Unterschied der technischen Methode und der Zweckbestimmung im einzelnen. Das ist nachgewiesen aus dem Sprachgebrauch des Lebens, der Gesetze, der Verwaltung und des Ministers Delbrück.

* * *

Die Vermutung streitet dafür, daß auch die Sprache des Gesetzgebers in der Bundesverfassung von 1867 dieselbe gewesen ist, daß er keinen andern und insbesondere keinen engeren Sinn mit jenem Worte verbinden wollte, als früher von ihm und anderen damit verbunden worden war.

Diese Vermutung könnte freilich durch das Ergebnis der logischen Auslegung zerstört werden: die Zerstörung wäre aber nur möglich durch einen überzeugenden Beweis, nicht etwa durch eine Untersuchung, welche auf ein non liquet hinausliefe.

Es fragt sich zunächst, was die Entstehungsgeschichte zur Interpretation beitragen kann.

Der Art. 54 ist aus den Zollvereinsverträgen hervorgegangen und dem

Rechtsinhalte nach mit ihnen identisch. Diese Verträge enthalten in der bekannten clausula generalis ebenfalls den Anstaltsbegriff in seiner ganz allgemeinen Bedeutung. Sie behandeln alle Schiffahrtsanstalten als abgabefähig, auch das verbesserte offene Fahrwasser, und sind stets in dieser Weise unangefochten gehandhabt worden. Irgend ein vernünftiger Grund zur Abweichung vom Vertragswillen lag für die Regierungen nicht vor; jedenfalls nicht für die preußische, die Urheberin der Verträge war und zugleich den größten Teil der deutschen Wasserstraßen verwaltete. Wäre je ein praktischer Anlaß zu einer solchen Abweichung hervorgetreten, so hätten die in kurzen Zwischenräumen stattfindenden Vertragserneuerungen mehrfache Gelegenheit dazu geboten, die Übereinstimmung zwischen geschriebenem und angewandtem Rechte herzustellen.

Sind Fahrwassergelder in den Jahrzehnten vor 1867 zulässig gewesen — und die Regierungen waren dieser Meinung — so sind sie es auch heute noch. Denn der Rechtszustand hat sich in dieser Frage nicht geändert.

* * *

Die Verfassung von 1849 regelte die Frage für den Bereich der Seeschiffahrt in einer Weise, die mit dem Ergebnis der grammatischen Auslegung, mit der clausula generalis der Zollvereinsverträge und schließlich auch mit den Forderungen staatswissenschaftlicher Logik übereinstimmte. Es sollte hier keinen Unterschied geben zwischen abgabefähigen und nicht abgabefähigen, besonderen und sonstigen Anstalten. Alles, was menschliche Arbeit zur Verbesserung der natürlichen Verkehrsmöglichkeiten getan hatte oder künftig tun würde, sollte einen Anspruch auf Selbstkostendeckung begründen. Die Besteuerung des freien Genußgutes der natürlichen Wasserstraßen und Häfen sollte ebenso unzulässig sein, wie die Überschreitung der durch das Gebührenprinzip gezogenen Grenzen in der Tarifbildung. Es war der einfache, beinahe selbstverständliche Standpunkt des wirtschaftlichen Naturrechts.

Daß dieser naturgemäße Standpunkt nur für die Seeschiffahrt und nicht auch für die Binnenschiffahrt im Texte des Verfassungsentwurfs maßgebend wurde, lag nicht etwa in sachlichen Erwägungen begründet. Niemand konnte damals behaupten — und auch heute kann es niemand —, daß irgend welche Gründe technischer oder wirtschaftlicher Art es rechtfertigen könnten, den Anstaltsbegriff im süßen und salzigen Wassers anders zu begrenzen und hinsichtlich der Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen durch Abgaben einen Unterschied zu machen zwischen den der Seeschiffahrt dienenden Mündungsstrecken der Flüsse und ihrem Oberlauf.

Die offenkundige Systemlosigkeit jenes Verfassungsentwurfs beruhte nur auf einem politischen Vorurteil, aus einer tiefeingewurzelten Abneigung gegen die auf den wichtigsten Strömen bestehenden, aus früheren Perioden des deutschen Staatslebens allzulange konservierten Flußzölle, oder — wie der Bundesrat sich im Jahre 1870 ausdrückte — auf „dem Widerwillen gegen Flußabgaben ohne Gegenleistung[1]."

Die heterogenen Lösungen der Abgabenfrage von 1849 wurden im Jahre 1867 durch eine homogene ersetzt; welche von den ersteren durch die letztere verallgemeinert werden sollte, das ist hier die Frage.

Die unmittelbare Beweisführung ist nicht möglich, da die schriftliche Überlieferung keine hinlängliche Auskunft gibt. Es muß daher eine Art Wahrscheinlichkeitsrechnung aufgestellt und in den festen Rahmen der bekannten politischen Konstellation die ungeschriebene Begründung des geschriebenen Verfassungsrechts eingezeichnet werden. Es gilt die Konstruktion der inneren Zusammenhänge, die Ausfüllung des Gerippes der Tatsachen mit der Muskulatur der politischen Triebkräfte, die in jener Zeit an der Arbeit waren, als das neue öffentliche Recht für Deutschland auf diesem Gebiete des Verkehrswesens geschaffen wurde.

Es liegt auf der Hand, daß die preußische Regierung, als sie ihren Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund aufstellte, mit zwei schwerwiegenden Faktoren zu rechnen hatte; auf der einen Seite mit der öffentlichen Meinung, deren Kaptivierung ihr am Herzen liegen mußte und am Herzen lag, auf der andern Seite mit den Interessen der Einzelstaaten und den Empfindungen der Dynastien.

Sie warb für den neuen Nationalstaat durch Gewährung von Freiheiten, Rechten und Vorteilen, die in der Vergangenheit vergebens erstrebt und lange Zeit versagt worden waren. Zu diesen Morgengaben an die öffentliche Meinung gehörte auf wirtschaftlichem Gebiete die Abschaffung der Binnenzölle auf den Wasserstraßen. Daß die Abschaffung der Schiffahrtsabgaben eine werbende Kraft in diesem Sinne gehabt und die Befriedigung eines nationalen Wunsches bedeutet hätte, wird man aber nach den Ausführungen, die S. 155—157 und S. 187—197 über den tatsächlichen Verlauf der Dinge gegeben sind, schwerlich behaupten können. Selbst die Nationalversammlung

[1] Vgl. S. 199. Die Staaten bauten zwar an den Strömen, aber die Strombaukosten blieben weit hinter den Einnahmen aus Flußzöllen zurück und standen mit ihnen in keiner notwendigen Beziehung. Auf den Rheinzöllen lasteten z. B. eine ganze Anzahl Renten an mediatisierte Fürstenhäuser usw., die mit der Rheinschiffahrt und ihren Verkehrsinteressen nichts zu tun hatten.



von 1848 war in dieser Frage sehr zweifelhaft gewesen. Als im Jahre 1861 der in Stade erhobene hannoversche Zoll auf der Unterelbe beseitigt wurde, erregte das Fortbestehen der auf derselben Flußstrecke erhobenen hamburgischen Elbschiffahrtsabgabe keinerlei politisches Ärgernis oder auch nur Bedenken, obwohl der harburgische Abgeordnete Grumbrecht nicht müde wurde, in den Reichstagen von 1867, 1869 und auch später noch auf das Vorhandensein dieser Abgabe aufmerksam zu machen. Bezeichnend für die Beurteilung dieser Dinge in den seefahrenden hanseatischen Gemeinwesen ist eine im Jahre 1857 von dem „Verein für Handelsfreiheit" in Hamburg herausgegebene Flugschrift „Der Stader Zoll", in welcher für die Beseitigung dieser Verkehrsbesteuerung agitiert wurde. Es heißt dort auf Seite 4:

„Mit Fug spricht die Gegenwart allen Zöllen die innere Berechtigung ab, welche von der Bewegung der Ware als solcher erhoben werden, ohne daß dafür von den Erhebenden eine dieser Bewegung fördernd oder erleichternd zugute kommende Gegenleistung geboten werde."

Man sieht, wie sehr die hamburgischen Reeder und Kaufleute zwischen Wasserzöllen und Schiffahrtsabgaben unterschieden.

Daß in den letzten Jahren vor 1867 die Handelskammern und Stände an der Oder wiederholt und dringend um Einführung von Schiffahrtsabgaben gebeten hatten, mag hier außer Betracht bleiben, weil man ihnen entgegenhalten kann, daß sie nicht die Stimmung des Volkes, sondern Verkehrsinteressen vertraten. Auch die wiederholte Stellungnahme des preußischen Landtages gegen einfache Beseitigung der Flußzölle und für Oderschiffahrtsabgaben[1] mag in Anbetracht der Provenienz des Abgeordnetenhauses aus dem dreiklassigen Wahlsystem als nicht völlig beweiskräftig gelten. Aber der aus dem allgemeinen Stimmrecht hervorgegangene Reichstag hatte sich 1869 nicht für radikale Aufhebung des Elbzolles, sondern für seine Umwandlung in Schiffahrtsabgaben ausgesprochen, und die Verhandlungen über denselben Gegenstand aus dem Jahre 1870 lassen es mindestens zweifelhaft erscheinen, ob nicht die Beschlußfassung des Reichstages wiederum in diesem Sinne ausgefallen wäre, wenn nicht Delbrück sich sehr entschieden für die unbedingte Beseitigung jenes Zolles eingesetzt hätte.

Nun war aber die grundsätzliche Beseitigung der Schiffahrtsabgaben oder mit anderen Worten: Die Legalisierung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit für Schiffahrtsverbesserungen, weder damals in Frage, noch ist sie es heute. Durch die Aufstellung eines solchen Grundsatzes hätte man vielleicht eine volkstümliche Wirkung in ziemlich weiten Kreisen erzielen können, wenn man zu so drastischen Mitteln greifen wollte oder greifen zu müssen

[1] Vgl. Schumacher S. 132, 133 u. S. 187—197 dieser Arbeit.

glaubte und kein Bedenken hatte, die entsprechenden Opfer sich und den verbündeten Regierungen aufzuerlegen. In Wirklichkeit ist aber nur die Aufhebung einer gewissen Gruppe von Schiffahrtsabgaben — der in Gestalt von Fahrwassergeldern erhobenen — überhaupt zweifelhaft und streitig. Die Frage muß also in der Weise gestellt und beantwortet werden, ob man von der teilweisen Beseitigung jener Abgaben, von der Aufstellung des Unterschiedes zwischen abgabefähigen und nichtabgabefähigen Schiffahrtsanstalten, einen politischen Nutzeffekt erwarten konnte.

Selbst wenn die Grenze zwischen beiden Gruppen von Anstalten nicht so unsicher und kontrovers wäre, wie sie es ist, könnte doch mit hinreichender Sicherheit behauptet werden, daß eine derartige, höchstens halbe Maßregel, eine kasuistische Lösung des Problems, eine erhebliche Wirkung auf die Stimmungen der Bevölkerung nicht ausüben, geschweige denn als Erfüllung eines nationalen Herzenswunsches gelten konnte. Sie hätte viel eher den Eindruck einer bureaukratischen Erfindung machen können.

Wäre sich die Bevölkerung der verschiedenen Landesteile über die dem Art. 54 der Verfassung heute vielfach imputierte Unterscheidung von kanalisierten und nichtkanalisierten Flüssen und über die daraus folgende, jeder inneren Begründung entbehrende, imparitätische Behandlung ihrer Verkehrsinteressen damals klar gewesen, so hätte diese einseitige Neubildung des Verkehrsrechtes von Bundes wegen in denjenigen Staaten oder Provinzen, die zufällig auf kanalisierte Flüsse und Kanäle angewiesen waren, wahrscheinlich nicht nur keine Befriedigung, sondern eher eine gewisse Verstimmung hervorgerufen.

Jedenfalls kam eine solche Lösung der Abgabenfrage als zugkräftige politische Parole nicht in Frage, zumal man im Jahre 1867 doch einer nüchternen, realpolitischen Auffassung der Dinge sehr viel geneigter war als im Revolutionsjahre 1848.

Noch viel weniger ist von den der Schiffahrt nahestehenden und deshalb zu sachverständiger Beurteilung ihrer Interessen befähigten Kreisen, zu welchen außer den Reedern und Schiffern auch die mittelbar am Schiffahrtsbetriebe beteiligten Erwerbsgruppen gerechnet werden müssen, anzunehmen, daß sie in jener Lösung eine Förderung der allgemeinen Schiffahrtsinteressen erblickt haben könnten. Denn diese Kreise konnten sich nicht verhehlen oder hätten sich bei kritischer Erwägung nicht verhehlen können, daß ceteris paribus die Verbesserung einer Wasserstraße durch Regulierung wünschenswerter ist, als diejenige durch Kanalisierung. Schleusen sind an sich immer Schiffahrtshindernisse, sozusagen ein pis aller. Sie bringen Zeitverluste und Havarie-

möglichkeiten mit sich, die man auf einer regulierten Wasserstraße mit nicht allzustarker Strömung vermeidet. Vom Standpunkte wohlverstandener Schiffahrtsinteressen wäre es geradezu ein Mißgriff, die praktische Entscheidung zwischen Regulierung und Kanalisierung dadurch zugunsten der letzteren Methode zu beeinflussen, daß man ihr auf Grund juristischer Distinktionen bessere Finanzierungsmöglichkeiten verschafft wie der ersteren. Solche Entscheidungen sollten nur nach rein sachlichen, verkehrstechnischen Gesichtspunkten getroffen werden; die einseitige Prämiierung einer bestimmten Methode durch die Gesetzgebung wäre vom Übel. Das haben fachkundige Geschäftsleute damals wahrscheinlich ebensogut gewußt, wie sie es heute wissen.

Soviel über die Möglichkeit der Einwirkung auf die öffentliche Meinung. Was nun die Rücksichtnahme auf die Einzelstaaten, Regierungen und Dynastien anbetraf, so war hierzu bei der preußischen Regierung im Jahre 1867 sicherlich mehr Veranlassung und Geneigtheit vorhanden, wie bei der Frankfurter Nationalversammlung im Jahre 1848. Man wollte der partikularen Staatshoheit nur das nehmen, was die Zentralgewalt im neuen Bundesstaat notwendig haben mußte. Die Einschränkung der ersteren hat die Vermutung gegen sich. Sie ist auf dem hier zu behandelnden Gebiete des Verkehrsrechts und der Finanzhoheit ohne Zweifel insofern gewollt und verwirklicht, als die Binnenzölle auf den Wasserstraßen grundsätzlich und für immer aufgehoben sind. Ein Zwang zur Nichterhebung von Schiffahrtsabgaben im Rahmen der Selbstkostendeckung ist aber nicht nachweisbar, auch nicht für die besondere Abart der Fahrwassergelder. Die letzteren sind entweder garnicht oder allgemein verboten. Ein allgemeines Verbot gegen Fahrwassergelder hätte die Bundesseestaaten in dieselben oder annähernd dieselben Kalamitäten gebracht, wie sie ihnen im Jahre 1848 drohten und auf nachdrückliche Remonstration damals erspart wurden. Es ist gegen alle Wahrscheinlichkeit, daß Preußen den Seestaaten und namentlich den Hansestädten gegenüber ein geringeres Maß von Verständnis und Rücksicht gehabt haben sollte als das Frankfurter Parlament, und anderseits ist es sicher, daß die Fahrwassergelder, wenn sie zugunsten und im Interesse der Seestaaten nach dem Vorbilde der Verfassung von 1849 zugelassen worden sind, für alle deutschen Wasserstraßen als jus dispositivum zu Recht bestehen.

* * *

Die Verwaltungspraxis von sieben Jahrzehnten beweist, daß die Regierungen den Anstaltsbegriff fast immer und überall so ausgelegt und angewendet haben, wie er aus der grammatischen und logischen Interpretation

sich ergibt. Sie zeigt namentlich auch, daß eine Einschnürung des Begriffs nach 1867 bei der Handhabung des Art. 54 der Bundesverfassung nicht eingetreten ist.

Die Praxis war freilich nicht immer ganz gleichmäßig und folgerichtig; Unsicherheiten, Schwankungen und Deviationen sind vorgekommen. Aber sie bilden doch so sehr die Ausnahme, daß man von ihnen sagen kann, sie bestätigen die Regel. Der Kurs blieb im allgemeinen gleichmäßig und konstant. Der die Praxis beherrschende, deutlich erkennbare Grundzug ist die Rechtsüberzeugung von der Abgabefähigkeit aller — konstruktiver und administrativer — Schiffahrtsverbesserungen. Für die Beurteilung kommen hier der Natur der Sache nach nur diejenigen Fälle vollständig in Betracht, wo Schiffahrtsabgaben für die Benutzung von Wasserstraßen und Häfen wirklich erhoben wurden; denn es handelt sich um jus dispositivum. Die Fälle der Nichterhebung spielen hier nur insoweit eine Rolle, als die Art ihrer Behandlung und Erledigung Rückschlüsse auf die zugrunde liegende Rechtsüberzeugung gestattet. Der wichtigste Fall dieser negativen Praxis ist die mehrerwähnte Oberschiffahrtsabgabe, deren Einführung die preußische Regierung in den sechziger Jahren ablehnte. Die Fälle der positiven Praxis könnten noch weit zahlreicher sein, wenn nicht bis 1867 auf den bedeutendsten Strömen die Binnenzölle bestanden hätten, neben welchen für Fahrwassergelder kein Raum war.

Es ist mit Bezug auf die Verwaltungspraxis in Sachen der Schiffahrtsabgaben gesagt worden[1], die Tatsache einer solchen Praxis biete allein noch keinen Beweis für ihre Gesetzmäßigkeit, und das ist an sich ohne Zweifel richtig. Es kommt darauf an, ob solche Praxis gelegentlich und vereinzelt, vielleicht gar bestritten, dem Lichte der Öffentlichkeit unzugänglich und unbeachtet, oder ob sie häufig, ständig, allgemein, unbestritten und offenkundig war. Die letzteren Voraussetzungen sind aber bei der hier dargestellten und für die logische Auslegung herangezogenen Praxis erfüllt. Sie war überdies durch öffentliche Verhandlung und Beschlußfassung mehrerer einzelstaatlicher Parlamente, jedenfalls des Preußischen Landtages und der entsprechenden Vertretungskörper in Oldenburg und Bremen, sanktioniert, während aus dem Reichstage in den Jahren 1869, 1870 und 1886 Kundgebungen verschiedener Richtung bei verschiedenen Anläßen erfolgt waren.

Will man eine solche Art der Rechtsanwendung nicht gelten und als unwesentlich für die Erforschung des objektiven Rechtszustandes bei Seite

[1] Vgl. Walther, Schiffahrtsabgaben. Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung. Band XXX. Heft 1/2.

lassen, so muß man überhaupt auf die Benutzung der Praxis für die Gesetzesauslegung verzichten. Das wird aber niemand wollen.

Gerade bei den öffentlichrechtlichen Vorschriften, welche die Regelung wirtschaftlicher Fragen betreffen und ihrer Natur nach einer fein ausgefeilten, scharf begrenzten juristischen Fassung schwer zugänglich sind, ist die Praxis von großer Bedeutung. Hier ist, um das bekannte Wort anzuwenden, das Wirkliche vernünftig; es hat die Vermutung für sich, die sachgemäße Verkörperung der gesetzgeberischen Absicht und Willensmeinung zu sein. Wie der Rauch das Feuer, so zeigt die konstante, loyale, öffentliche, unangefochtene Praxis das stille Fortarbeiten des Rechtsgedankens im wirtschaftlichen Leben.

Um die Erscheinungen der Praxis in vollem Umfange für die Rechtsauslegung nutzbar zu machen, muß aber ferner versucht werden, sie in einen systematischen Zusammenhang zu bringen und die einen aus den anderen zu erklären. Es ist dabei von der Annahme auszugehen, daß die Praxis nicht willkürlich-kasuistisch, sondern im großen und ganzen nach einheitlichen logischen Gesichtspunkten arbeitete, die sie im wesentlichen aus der Technik des Wasserbaues und der Schiffahrt entnahm.

Hierbei soll zunächst das verbesserte Fahrwasser im offenen Strom oder Meeresarm, weil seine Subsumierung unter den Anstaltsbegriff streitig ist, außer Betracht gelassen und nur von denjenigen Erscheinungsformen ausgegangen werden, deren Eigenschaft als „Anstalt zur Erleichterung des Verkehrs“ allgemein anerkannt wird oder bei besonderem Anlasse in autoritativer Weise anerkannt worden ist.

Hierzu gehören zweifellos die Schleusen. Sie dienen aber nur mittelbar zur Erleichterung des Verkehrs, nämlich nur insoweit sie Stauanlagen oder Bestandteile von Stauanlagen sind. Der eigentliche und unmittelbare Vorteil für die Schiffahrt liegt in der Erhöhung der Fahrtiefe durch den Stau; die Schleuse ist an und für sich ein Schiffahrtshindernis und nur das Mittel, um durch die Stauanlage hindurch zu gelangen.

Demgemäß liegt die von der Verwaltung dargebotene Verkehrserleichterung nicht in der Schleusenöffnung, sondern in der Stauhaltung.

Noch weit mittelbarer ist der ursächliche Zusammenhang zwischen der Schleuse und der Erleichterung des Verkehrs in denjenigen Fällen, wo der Stau nicht eigentlich zur Erhöhung der Fahrtiefe in einer Wasserstraße, sondern nur dazu dient, von der letzteren die schädlichen Einwirkungen eines anderen Gewässers fernzuhalten. Beispiele hierfür sind die Schleusen in Kiel und Brunsbüttel, welche den Zweck haben, den Wasserstandswechsel der Elbe und der Ostsee[1] und die hierdurch bedingten Strömungen vom

[1] In der Elbe durch die Gezeiten und in der Ostsee durch Windwirkung.

Kaiser-Wilhelm-Kanal fernzuhalten. Ein anderes Beispiel ist die Schleuse an der Abzweigung der Elbinger Weichsel vom Hauptstrom beim sogenannten Danziger Haupt. Die Elbinger Weichsel hat kein Gefälle, ihr Wasserstand ist der des Frischen Haffs. Die Schleuse soll verhindern, daß durch teilweise Ablenkung der Wassermassen des Hauptstroms nach der Elbinger Weichsel die zur Offenhaltung der Weichselmündung notwendige Spülkraft des ersteren leidet und die letztere wiederum versandet, wie es in früheren Jahrzehnten infolge der Ablagerung von Sinkstoffen aus der strömenden Weichsel tatsächlich geschehen war.

Eine ähnliche Schleusenanlage bestand früher bei Tapiau, an der Abzweigung des als Deime bezeichneten nördlichen Mündungsarms des Pregels.

Die vorstehenden Bemerkungen beziehen sich nur auf Kammerschleusen; aber auch einfache Flutschleusen kommen hier in Frage. Sie sind stets als abgabefähige Anstalten anerkannt worden und noch jetzt mehrfach vorhanden, z. B. als Hafenschleusen in Glückstadt, Husum und Brake und als Floßschleusen in Süddeutschland. Als Anstalten für Binnenschiffahrt haben sie bis vor wenigen Jahren in der Stecknitz und Delvenau, dem sogenannten Stecknitzkanale, bestanden[1]. Es war für sie unter der Herrschaft des Art. 54 ein Tarif vom 5. Juni 1869 erlassen worden[2]. Von den 17 Schleusen dieser Wasserstraße waren nur 6 Kammerschleusen; die übrigen 11 wurden in der Weise betrieben, daß durch Öffnung der Tore des Stauwerks eine abwärts fließende Welle erzeugt wurde, welche den Schiffen die zu ihrer Fortbewegung erforderliche Fahrtiefe für den Weg bis zur nächsten Stauschleuse bot.

In derselben Weise werden die Talsperren oder Staubecken, welche nach den neueren Gesetzen über den Ausbau der preußischen Wasserstraßen zur Erhöhung des Niedrigwassers der Weser und der Oder hergestellt werden sollen, der „Erleichterung des Verkehrs" dienen. Die aus solchen Becken zu Tal gehende Wasserwelle wird sehr viel breiter und wirksamer sein, wie die durch die Stecknitzschleusen erzeugte, und die Stauanlage wird nicht im Bett des Hauptstromes liegen, sondern in den von Nebengewässern durchströmten Seitentälern; im wesentlichen ist aber der Kausalnexus zwischen der Anstalt und den Interessen der Schiffahrt derselbe. Man wird daher jene Staubecken ebenso als abgabefähige Anstalten anzusehen haben, wie man die jetzt beseitigten Stecknitzschleusen als solche behandelt hat.

---

[1] In Rußland gibt es derartige Schleusen noch jetzt in mehreren Strömen für Schiffahrtszwecke.

[2] Offizielles Wochenblatt für das Herzogtum Lauenburg Nr. 38. Die älteren Tarife kommen hier auch deshalb nicht in Betracht, weil die frühere Stecknitzabgabe ein Wasserzoll war.

Wenn der durch menschliches Zutun erhöhte Wasserstand eine abgabefähige Anstalt ist, so läßt sich kein sachlicher Grund dafür anführen, daß die gleiche Eigenschaft nicht auch der durch Baggerung oder Einschränkung vertieften Flußsohle oder erhöhten Flußtiefe zuerkannt werden soll. Der tatsächliche Erfolg der aufgewendeten Arbeit, nämlich die Vergrößerung der nutzbaren Fahrtiefe, ist in beiden Fällen dieselbe.

Die unter III. c. auf S. 111—129 mitgeteilten Definitionsversuche für den Begriff der „besonderen Anstalt" passen freilich auf keinen von beiden Fällen.

Zu den anerkannten Erscheinungsformen des Begriffs der abgabefähigen Anstalt gehören ferner die Schiffahrtszeichen, Bojen, Baken, Leuchtfeuer und sonstige Tages- oder Nachtmarken. Schon § 20 des preußischen Zollgesetzes vom 26. Mai 1818 bezeichnet sie als „Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs". Ihre Eigenschaft als „besondere Anstalten" im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung ist durch die auf S. 207 bis 214 und S. 221 bis 224 erwähnten Unterweserverträge unter Zustimmung des Reichs festgestellt worden. Sie verhalten sich zum Fahrwasser wie der Wegweiser zum Weg. Wenn für die Benutzung eines Fahrwassers schon aus dem Grunde eine Schiffahrtsabgabe erhoben werden kann, weil es in seiner Breite und Richtung durch derartige Zeichen kenntlich gemacht ist, so kann die Abgabenerhebung für eine Verbreiterung, Begradigung, Vertiefung oder sonstige Verbesserung des Fahrwassers unmöglich der Absicht des Gesetzgebers entgegen sein. Buhnen, Baggerrinnen und in Fels gesprengte Unterwasserkanäle sind schließlich doch von viel größerer technischer und wirtschaftlicher Bedeutung wie Bojen und Baken. Die Buhnen erfüllen außer dem Zwecke der Zusammenfassung der Wassermengen und der Herstellung oder Erhaltung größerer Fahrtiefen gleichzeitig auch den der Kenntlichmachung der Fahrrinne. Sie dienen viel intensiver, vielseitiger und unmittelbarer der „Erleichterung des Verkehrs" wie bloße Schiffahrtszeichen.

Die Weseruferstaaten handelten durchaus logisch und im Rahmen der präsumtiven gesetzgeberischen Willensmeinung, wenn sie die steigenden Erträge des gemeinsamen „Feuer- und Bakengeldes" zum Ausbau der Fahrrinne mitverwandten. Von diesem Standpunkte aus ist auch die Erklärung des preußischen Handelsministers, daß die Beseitigung von Wracks und Baumstämmen in den Kreis der „besonderen Anstalten" falle, vollkommen verständlich, obwohl es sich hierbei nicht eigentlich um die Verbesserung, sondern nur um die Unterhaltung der Fahrstraße handelt. Ist die Bezeichnung der Fahrrinne ein Substrat der Abgabenerhebung, so muß die Unterhaltung es auch sein; man kann sogar die Ansicht haben, daß die

erstere einen Bestandteil der letzteren bilde. Wenn Delbrück im Jahre 1870 eine abweichende Äußerung getan hat in dem Sinne, daß für bloße Unterhaltung der natürlichen Wasserstraßen keine Abgaben erhoben werden dürften, so ist das zwar insofern richtig, als die Stromunterhaltung nicht lediglich im Interesse der Schiffahrt erfolgt, sondern vielfach anderen, namentlich landwirtschaftlichen Interessen mehr oder weniger zu gute kommt. Soweit sie aber im Schiffahrtsinteresse stattfindet, muß sie auch als abgabefähige Veranstaltung angesehen werden. Sollte hiernach ein Widerspruch zwischen dem Präsidenten des Bundeskanzleramts von 1870 und dem preußischen Handelsminister von 1885 noch bestehen bleiben, so müßte die größere Autorität des letzteren den Ausschlag geben, denn es war Bismarck. Daß bei der damaligen Entscheidung etwa fiskalische Rücksichten von Einfluß gewesen wären, ist schon deshalb ausgeschlossen, weil Preußen bei der Angelegenheit so gut wie garnicht, jedenfalls nur in minimalem Umfange, beteiligt war.

Wollte man vertiefte Fahrrinnen in natürlichen Gewässern als nichtabgabefähig, Stauanlagen hingegen als zulässige Gegenstände der Abgabenerhebung behandeln, so könnte eine Wasserstraße durch intensivere Verbesserung ihrer Schiffahrtsverhältnisse aus einer abgabefähigen zu einer nichtabgabefähigen, oder es könnte — vom Standpunkte derjenigen, welche kanalisierte Flüsse für künstliche Wasserstraßen halten — eine künstliche Wasserstraße zu einer natürlichen werden. Derartige Fälle sind durchaus keine theoretischen Möglichkeiten, sondern in der Praxis vorgekommen. Die Deime war früher gestaut und mit Schleusen versehen; später wurden diese beseitigt und das Flußbett auf der ganzen Strecke so vertieft, daß die Gefälleunterschiede verschwanden[1].

Die hier geschilderte rechtliche Folge einer Schiffahrtsverbesserung wäre absurd, und weil sie absurd wäre, kann die Voraussetzung hinsichtlich des Rechtszustands nicht zutreffen. Denn es kann dem Gesetzgeber nicht — ohne zwingende Gründe — unterstellt werden, etwas Absurdes gewollt oder die absurden Konsequenzen seiner Anordnung nicht vorausgesehen zu haben.

* * *

Bei dem Versuch, den Anstaltsbegriff von einzelnen feststehenden Tatsachen aus nach logisch-systematischen Gesichtspunkten zu konstruieren und in seinen Grenzlinien zu bestimmen, muß freilich daran festgehalten werden,

---

[1] Vgl. „Memel-, Pregel- und Weichselwasserstraße" im Auftrage des preußischen Wasserausschusses von H. Keller. II, S. 529, 530.

daß derartige Versuche nicht über den durch die erkennbare Willensmeinung des Gesetzgebers gezogenen Rahmen hinausgehen dürfen. Dieser Rahmen müßte auch dann respektiert werden, wenn der gesetzgeberische Wille sich als unsachgemäß erweisen sollte.

Schumacher hat am Schlusse seines Definitionsversuchs, von welchem er selbst sagt, daß er auf „rein formalen Gesichtspunkten" beruhe, auf die Bedenken hingewiesen, welche der Konstruktion des Anstaltsbegriffs auf logischer oder naturrechtlicher Grundlage entgegenstehen. Die grundsätzliche Berechtigung dieser Bedenken ist nicht zu bestreiten; hier aber ist der Ausdruck des gesetzgeberischen Willens so wenig klar und scharf, der durch den Wortlaut gezogene Rahmen so weit, daß er jenen Konstruktionen den erforderlichen legalen Spielraum bietet.

Wird aber mit Schumacher zuungunsten des Gesetzgebers angenommen, er habe diese wirtschaftliche Frage nach „rein formalen Gesichtspunkten" regeln wollen, so wäre man doch wohl zu der Erwartung berechtigt, daß die gewählte formalistische Lösung wenigstens den äußeren Vorzug besäße, um dessen Willen sie der sachlichen mitunter vorgezogen wird, nämlich den Vorzug der leichten Erkennbarkeit, der klaren Abgrenzung des Rechtsbegriffs nach äußeren Merkmalen.

Diesen Vorzug kann man aber dem Schumacherschen Definitionsversuch — „Anstalten sind gewisse künstliche, sichtbare Vorrichtungen und Bauten an, in oder auf den Flüssen, die einer besonderen Benutzung fähig sind" — nicht zuerkennen, und noch viel weniger den Gesetzesvorschriften, auf welche der Versuch sich bezieht. Allein der Satz „die einer besonderen Benutzung fähig sind" enthält eine Fülle von zweifelhaften und subjektiven Momenten. Außerdem widerspricht jener Versuch der Praxis.

* * *

Es ist schon auf S. 109—111 ausgeführt worden, daß der Begriff des „Besondern" eines selbständigen Daseins nicht fähig ist und nur durch die Beziehung auf einen latenten, im Wege der grammatischen Auslegung nicht auffindbaren Allgemeinbegriff Leben erhalten kann.

Der Ausdruck „besondere Anstalten" oder vielmehr das darin vorkommende Eigenschaftswort ist hervorgegangen aus dem Bedürfnis nach starker Betonung und Unterstreichung des Gegensatzes zu dem freien Genußgut der natürlichen Wasserstraßen, — aus demselben Bedürfnis, welches in dem gleichen Zusammenhange die seltsam pleonastischen Wortbildungen „wirklich bestehende Einrichtungen" im Zollvereinsvertrage gezeitigt hat. Der letztere Ausdruck ist eine Übersetzung der „besonderen Anstalten"; eine

andere Übersetzung gab Delbrück in der Reichstagsverhandlung vom 19. Mai 1870, indem er sie als „bestimmte Anstalten" bezeichnete. Um die Gesetzgebung jener Zeit richtig zu verstehen, muß man sie perspektivisch gegen die Vergangenheit betrachten und auf ihren historischen Hintergrund projizieren. Dieser Hintergrund bestand in den veralteten, lästigen und allerdings sehr mißliebigen Binnenzöllen. Die Fassung der Gesetze ist absichtlich so gewählt, daß der Leser den starken Eindruck haben muß, es sei mit der bloßen „Flußfreibeuterei" — um diesen in der Delbrückschen Denkschrift von 1848 vorkommenden Ausdruck[1] hier zu wiederholen — ein für allemal zu Ende, und jede erdenkliche Bürgschaft gegen ihre Wiederkehr gegeben. Nur hierdurch ist es zu erklären, daß man sich nicht mit „Anstalten" begnügte, obwohl dieser Ausdruck den Gegensatz des Menschenwerks zur freien Naturgabe an sich hinreichend ausdrückt, sondern noch die „besonderen", die „bestehenden" und gar noch die „wirklich bestehenden" hinzufügte. Ohne jenen historischen Hintergrund hätte der Gesetzgeber sicherlich nicht für nötig erachtet, ein ausdrückliches Verbot der Abgabenerhebung für Anstalten, welche nicht bestehen, auszusprechen; ein logischer Anlaß war jedenfalls nicht vorhanden.

Dem Wort „besondere" im vierten Absatz des Art. 54 wohnt aber noch eine weitere stilistische Beziehung und Bedeutung insofern bei, als damit der Gegensatz zu den im nächsten Satze erwähnten künstlichen Wasserstraßen, die in ihrer Gesamtheit Anstalten sind, bezeichnet wird. Die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf Kanäle ist nach den Darlegungen auf S. 65—105 sprachlich zulässig, korrekt und üblich; es mag hier nur an die Zollvereinsverträge und an den preußischen Tarifgesetzentwurf von 1851[2] erinnert werden, welcher sogar die Wasserstraßen allgemein als Anstalten bezeichnet. Im Gegensatz zu den Kanälen sind die Korrektions- und Stauwerke in einer natürlichen Wasserstraße, sie mögen noch so nahe aufeinander folgen, doch nur immobile Bestandteile des Strombettes, sie sind kein zusammenhängendes Ganzes, sondern singuläre, wenn auch nach einheitlichem System angelegte und auf einheitliche Gesamtwirkung berechnete Bauwerke.

Das der Ausdruck „besondere" eine weitergehende als die hier dargelegte Bedeutung gehabt, daß er sachlich eine Einschränkung des Kreises der abgabefähigen Anstalten bezweckt haben könnte, — etwa eine Einschränkung auf örtliche Verkehrsanstalten nach dem Vorbilde des Art. 26 der Verfassung von 1849 — ist nach Lage der Umstände aus zwei Gründen ausgeschlossen.

---

[1] Vgl. S. 150, 151.

[2] Vgl. S. 87.

Es ist erstens nicht denkbar, daß der Gesetzgeber, wenn er am 26. Juni durch Einfügung jenes Eigenschaftswortes den Rechtszustand ändern wollte, dieses wichtige und folgenreiche Eigenschaftswort am 8. Juli desselben Jahres 1867 im gleichen Zusammenhange, bei Abfassung einer Rechtsvorschrift von zweifellos identischem Inhalt, wieder fortließ oder vielmehr durch „wirklich bestehende" ersetzte. Eine derartige Variation der Wortfassungen in zwei fast gleichzeitigen Urkunden von fundamentaler Wichtigkeit für das neugebildete deutsche Staatswesen kann unmöglich auf einem bloßen Versehen beruhen und kaum anders als in der hier dargelegten Art erklärt werden.

Es würde ferner auch an einem vernünftigen Grunde dafür fehlen, daß man im nächsten Jahre beim Abschluß der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 abermals das Wort „besondere" in der maßgebenden Vertragsbestimmung nicht gebrauchte und alle „künstlichen Anlagen" als abgabefähig bezeichnete.

Von manchen Seiten wird ja die Ansicht vertreten, daß die Rheinschiffahrtsakte die Möglichkeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben noch über das durch die Verfassung gestattete Maß hinaus habe einschränken wollen. Hinsichtlich der hier erörterten, für die Frage enscheidenden Vorschrift würde der Wortlaut geradezu die entgegengesetzte Annahme rechtfertigen. Das Eigenschaftswort künstlich ist nichts als ein Pleonasmus; natürliche Anlagen gibt es nicht. Die Akte läßt also die Erhebung von Abgaben für alle Schiffahrtsanlagen zu und es handelt sich nur noch um die Frage, was man unter diesem Ausdruck zu verstehen hat.

Nach den Ausführungen S. 66—105 bedeutet das Wort Anlage in diesem Zusammenhange so viel wie bauliche Anstalt. Daß die Akte aber auch für unkörperliche Anstalten die Abgabenerhebung zulassen will, scheint aus Art. 27 hervorzugehen; er wird jedenfalls in der Praxis so aufgefaßt.

Die Akte ist allerdings eine Urkunde von ungewöhnlich mangelhafter und flüchtiger Fassung. Aber auf die Wiederholung des viel berufenen Eigenschaftswortes „besondere" in ihrem Texte hätte man doch schwerlich verzichtet, wenn man der Meinung gewesen wäre, daß damit der Kreis der abgabefähigen Schiffahrtsanstalten verfassungsmäßig eingeengt worden sei und vertragsmäßig nochmals — mit internationaler Wirkung — eingeengt werden könnte und sollte.

Im deutsch-österreichischen Elbzollvertrage vom 22. Juni 1870 erscheint das bewußte Wort von neuem. Das hatte seinen äußeren Grund darin, daß die maßgebende Bestimmung des Vertrages wortgetreu dem Art. 54

der Verfassung entlehnt war. Daß materiell kein anderes Recht für die Elbe als für den Rhein geschaffen werden sollte, ist bereits unter II § 2 S. 19 dargetan. Wenn Delbrück der Meinung gewesen wäre, „besondere Anstalten" seien örtliche Verkehrseinrichtungen im Gegensatz zur durchgehenden Fahrstraße, und nur die ersteren sollten nach dem Vorbilde der Verfassung von 1849 abgabefähig sein, so wäre es geradezu unbegreiflich, weshalb er bei den Reichstagsverhandlungen von 1870 über die Elbzölle diese klare und einfache Erläuterung des unbestimmten Eigenschaftswortes nicht gab. Denn die Verhandlungen waren in dem Sinne geführt und der von Delbrück bekämpfte Antrag in der Voraussetzung gestellt worden, daß Fahrwasserverbesserungen besondere Anstalten seien oder doch sein könnten. Der Elbzoll wurde für die Befahrung erhoben; seine damals vorgeschlagene Reduktion auf das Maß der Selbstkostendeckung mußte also ein Fahrwassergeld ergeben. Es lag sehr nahe, die Zulässigkeit eines solchen mit kurzen Worten zu verneinen, wenn es verfassungsmäßig unzulässig war.

Der zweite Grund gegen die Annahme, daß die Einschaltung des Eigenschaftswortes „besondere" einen anderen Zweck oder vielmehr Anlaß gehabt haben könnte, als den der Betonung der Gegensätzlichkeit gegen das freie Genußgut und gegen die in ihrer Totalität unter den Anstaltsbegriff fallenden Kanäle, ist aus der Vergleichung des dritten und vierten Absatzes in § 54 zu entnehmen. Im dritten sind die Schiffahrtsabgaben unbedingt für abgabefähig erklärt. Der Gegensatz von natürlichen und künstlichen Häfen erscheint nicht — wie im vierten Absatz bei den Wasserstraßen — in der Wortfassung. Der Gegensatz von Zöllen und Verkehrsabgaben hatte bei den Hafengeldern niemals eine Rolle gespielt; es lag also auch kein Grund dafür vor, den Begriff der Schiffahrtsanstalt durch entsprechende Zusätze, wie „besondere" oder „wirklich bestehende" noch schärfer von dem Hintergrunde des freien Genußgutes abzuheben.

Jedenfalls fehlt es, wenn man jene beiden Absätze des Art. 54 miteinander vergleicht, an jeglichem inneren und äußeren Anlaß, welcher den Gesetzgeber zu dem Entschlusse bringen konnte, Häfen und Wasserstraßen aus dem hier in Betracht kommenden Gesichtspunkte der Finanzierung von Verkehrsverbesserungen durch Schiffahrtsabgaben verschieden zu behandeln und den Kreis der abgabefähigen Anstalten bei der einen Gruppe anders abzugrenzen, wie bei der anderen.

Er hatte sie in den Zollvereinsverträgen seit Jahrzehnten einer gleichmäßigen Regelung unterworfen und wollte an dieser Regelung sachlich nichts ändern.

* * *

Die Entstehungsgeschichte des Art. 54 spricht also für die schon vorher durch die grammatische Auslegung begründete Annahme, daß jede im Schiffahrtsinteresse hergestellte Anstalt oder Einrichtung der Rentbarmachung durch Abgaben fähig ist.

Nur zwei Ausnahmen von diesem Grundsatze sind für Deutschland durch positive Vertragsbestimmungen statuiert worden.

Die eine findet sich in Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte, welcher bestimmt, daß Bojen- und Bakengelder oberhalb Rotterdam und Dordrecht nicht gestattet sein sollen. Danach sollen auf dem Rhein Bojen und Baken nicht als abgabefähige „besondere Anstalten" im Sinne des Art. 54 der Verfassung oder „künstliche Anlagen" im Sinne des Schlußprotokolls zum Art. 3 der Akte — abweichend von dem gemeinen Rechte im ganzen übrigen Deutschland — angesehen werden.

Die andere ist enthalten in dem Vertrage über die Ablösung des Stader Elbzolles vom 22. Juni 1861 [1], in welchem Hannover gegen eine Entschädigung von beinahe 3 Millionen Talern sich außer zur Nichterhebung dieses oder eines ähnlichen Zolles auch dazu verpflichtete,

„1. wie bisher und nach Maßgabe seiner bisherigen Verpflichtungen für die Unterhaltung derjenigen Werke, welche für die freie Elbschiffahrt erforderlich sind, Sorge zu tragen.

2. Als Entschädigung für die aus der Ausführung dieser Verpflichtung erwachsenden Ausgaben keine Abgabe irgend welcher Art anstatt des Stader oder Brunshäuser Zolls einzuführen."

Da Preußen in die völkerrechtlichen Verpflichtungen Hannovers eingetreten ist, so darf es auf der Unterelbe keine Schiffahrtsabgaben — auch nicht im Rahmen der Selbstkostendeckung nach Art. 54 der Reichsverfassung — erheben. Praktisch hat diese Beschränkung freilich nichts zu bedeuten, da die Unterhaltung der Schiffahrtsstraße auf der Unterelbe von Hamburg besorgt wird, welches dafür die bekannte Elbschiffahrtsabgabe vereinnahmt. Bei Unterzeichnung des Vertrages über die Aufhebung des Stader Zolles gab der hamburgische Bevollmächtigte auf Wunsch der englischen Regierung die ausdrückliche Erklärung ab,

„daß die Aufhebung des Stader Zolles für Hamburg niemals eine Veranlassung abgeben werde, das bestehende Verhältnis in betreff der Erhaltung der Schiffbarkeit der Elbe auf seine Kosten von Hamburg bis

---

[1] Hannoversche Ges.S. 1863 S. 205. In der Preußischen Gesetzsammlung 1862 S. 383 ist der französische Vertragstext etwas anders ins Deutsche übertragen.

zur See zu ändern, welches Verhältnis in jeder Beziehung unverändert fortbestehen werde".

Der Vertrag vom 22. Juni 1861 bezog sich nur auf die der Seeschiffahrt dienende Elbstrecke. Von der Elbstrecke oberhalb Hamburg erhielt Hannover nach wie vor seinen Anteil am Elbzoll. Wenn Wittmack in seinem Aufsatze „Völkerrechtliche Bedenken gegen die Einführung von Abgaben auf die Flußschiffahrt" im Archiv für öffentliches Recht Band 19 S. 145 ff. sagt, daß „einer Erhebung von Elbzöllen" in dem ehemals hannoverschen Staatsgebiet jener Staatsvertrag entgegenstehe, so geht dies in bezug auf den örtlichen Geltungsbereich des Vertrages zu weit[1].

Daß Elbzölle nicht wieder eingeführt werden dürfen, ist zwar richtig, auch für die Strecke oberhalb Hamburg, weil sie dort durch die Verfassung und den deutsch-österreichischen Vertrag verboten sind. Hier handelt es sich aber um die, einen grundsätzlich verschiedenen Gegenstand betreffende und deshalb auch in einem besonderen Artikel des Vertrages vom 22. Juni 1861 ausgesprochene Verzichtleistung auf Schiffahrtsabgaben. Sie gilt nur für die der Seeschiffahrt dienende Elbstrecke.

* * *

Zweifelhaft ist die Anstaltseigenschaft für diejenigen Einrichtungen und Leistungen, welche lediglich die Unterhaltung der natürlichen Fahrrinne bezwecken. Die Praxis ist, wie die vorstehenden Ausführungen ergeben, nicht ganz gleichmäßig gewesen[2]. Man hat zuweilen die Kosten der bloßen Unterhaltung des natürlichen status quo als nicht deckungsfähig durch Schiffahrtsabgaben behandelt, zuweilen aber auch zwischen gewöhnlichen und sonstigen Unterhaltungskosten unterschieden und nur den ersteren die Anstaltseigenschaft ab-

[1] Vgl. über den hannoverschen Anteil am Elbzoll den Staatsvertrag vom 4. April 1863 Preuß. Ges.S. S. 385. Wittmack spricht in seinem Aufsatze von denjenigen „Werken", die Hannover an der Unterelbe vertragsmäßig ohne Entgelt ausführen sollte, als von „Anstalten", und liefert damit einen weiteren Beweis für den Sprachgebrauch hinsichtlich des Anstaltsbegriffs, da jene Werke nur in Uferschutz- und Korrektionsanlagen bestehen.

Daß es sich bei dem Vertrage über die Aufhebung des Stader Zolls nur um solche Verpflichtungen und Rechte der hannoverschen Regierung handelte, welche die der Seeschiffahrt dienende Unterelbe zum Gegenstande hatten, geht auch aus der Denkschrift vom 22. Mai 1862 hervor, mit welcher die preußische Regierung jenen Vertrag ihrem Landtage vorlegte. Drucksachen des Abgeordnetenhauses Nr. 48 Session 1862. Vgl. auch Bericht der Finanzkommission des Herrenhauses vom 17. Juli 1862, Drucks. des Herrenhauses Nr. 45.

[2] Vgl. S. 240, 241.

gesprochen. Grundsätzlich wird auch der Unterhaltungstätigkeit diese Eigenschaft nicht abgesprochen werden können, insofern ohne sie der Zustand der Fahrrinne sich verschlechtern würde und durch sie ein dem Schiffahrtsinteresse nützlicher Beharrungszustand erhalten wird. Praktisch wird allerdings dieser Frage — bei den Binnenwasserstraßen wenigstens — eine verhältnismäßig geringe Bedeutung deshalb beiwohnen, weil die bloße Unterhaltung im allgemeinen schon im landwirtschaftlichen und im sonstigen allgemeinen Kulturinteresse notwendig sein wird, und infolgedessen der entstehende Kostenaufwand nicht der Schiffahrt oder doch nicht ihr allein zur Last gelegt werden kann.

IV.

Die Voraussetzung für den Eintritt der Abgabepflicht.

§ 1.
Die grammatische Auslegung.

Nach der Verfassung und dem Zollvereinsvertrage ist für den Eintritt der Abgabepflicht maßgebend die Tatsache der „Benutzung" besonderer Anstalten in natürlichen und die Tatsache der „Befahrung" von künstlichen Wasserstraßen. Es entsteht vorab die Frage, ob diese Verschiedenheit des Ausdrucks nur stilistische Bedeutung hat oder die Absicht einer sachlich verschiedenen Behandlung von natürlichen und künstlichen Wasserstraßen erkennen läßt. Die Frage ist mehrfach im Sinne der letzteren Alternative beantwortet worden; insbesondere von Schumacher, der es nicht für möglich hält, in der Befahrung eines offenen, wenn auch technisch noch so sehr umgestalteten Flusses die „Benutzung von Anstalten" zu finden. Auch Löning vertritt einen ähnlichen Standpunkt.

Wenn es richtig ist — und in den vorhergehenden Abschnitten ist der Beweis hierfür angetreten worden —, daß künstliche Wasserstraßen, insbesondere Kanäle, ebenso unter den Anstaltsbegriff fallen, wie Verbesserungen an natürlichen Wasserstraßen, so verliert die Kontroverse über das Verhältnis der Begriffe Benutzung und Befahrung dadurch im wesentlichen ihre Bedeutung. Gleichwohl soll das Verhältnis hier untersucht werden, und zwar zunächst vom Standpunkte des Sprachgebrauchs.

Von diesem Standpunkte aus erscheint Benutzung als der allgemeine Begriff; eine Sache benutzen heißt, sie sich zunutze machen, aus ihr Vorteil ziehen. Dieser Vorteil kann ein unmittelbarer oder ein mittelbarer sein; in Ermangelung einschränkender Bestimmungen im Einzelfalle muß jede, wenn auch entfernte Beziehung zwischen der nutzbringenden Anstalt und demjenigen, welcher aus ihrem Bestehen Vorteil zieht, als Benutzung der ersteren durch den letzteren gelten. „Befahrung" ist sprachlich nichts weiter als eine besondere Art und Erscheinungsform der „Benutzung"; man „benutzt" einen Weg, indem man ihn „befährt". Auch für den Verkehr auf den Wasserstraßen werden beide Worte vollkommen gleichwertig gebraucht.

Der Reichshandelsminister Duckwitz, ein bremischer Kaufmann, dem

ohne Zweifel die Ausdrucksweise der schiffahrttreibenden Kreise geläufig war, machte am 15. August 1848 dem Verfassungsausschusse des Reichstages in Frankfurt eine Vorlage über „Flußzölle und Flußkonventionen", in welcher es heißt:

„Die Uferstaaten unterhalten die Fahrbahn ihrer Flüsse zunächst zum Betriebe der Schiffahrt ihrer eigenen Staatsgenossen. Diese benutzen die Ströme auch im Gebiete anderer Uferstaaten und die Genossen dieser letzteren tun desgleichen, so daß eine gegenseitige Benutzung der Flußstrecken stattfindet. Obgleich es nicht genau zutrifft, kann man doch wohl annäherungsweise annehmen, daß die Benutzung eines gemeinsamen Flusses sich für die Bewohner eines Staates nach der Uferlänge desselben richtet. Somit würde den Uferstaaten konventioneller Flüsse ebensowenig eine Vergütung von seiten des Reichs zukommen, als denjenigen der nicht konventionellen; denn bei beiden richtet sich die Schiffahrtsbenutzung nach den Uferstrecken."

Die hannoverschen Vertreter bei der provisorischen Reichsgewalt zu Frankfurt erklärten in derselben Angelegenheit am 21. August 1848:

„Wenngleich eine Verminderung der jetzt die Schiffahrt belastenden Abgaben für notwendig erkannt werden mag, so ist es doch jedenfalls nur für billig und angemessen zu erachten, daß diejenigen, welche zunächst den Vorteil von den Flüssen als Handelsstraßen beziehen und sie zu diesem Zwecke benutzen, einen mäßigen Beitrag als Wasserwegegeld zu den sehr bedeutenden Kosten der Unterhaltung der Fahrbarkeit der Flüsse und Wasserstraßen leisten. Wenn dieser Beitrag so bemessen wird, daß die Flüsse zu Zwecken des Handels, im Vergleich zu anderen Straßen, noch immer mit Vorteil benutzt werden können, so wird jene Abgabe in den verhältnismäßig erhöhten Transportkosten regelmäßig die Warenempfänger, mithin gerade diejenigen treffen, welche die Transportkosten überhaupt zu tragen haben [1]."

Die im Jahre 1849 vom Reichstage angenommene Verfassung sprach in § 22 von den Abgaben, „welche in den Seeuferstaaten von den Schiffen und deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden". Schiffahrtsanstalten sind nach § 20 a. a. O. sowohl Häfen, Seetonnen, Leuchtschiffe und das Lotsenwesen als auch das Fahr-

[1] Ähnliche Proben des Sprachgebrauchs ließen sich gerade aus den Verhandlungen der Jahre 1848/49 noch zahlreich anführen. Vgl. auch das bei Schumacher S. 77 abgedruckte Zitat von Ockhart 1818, wo von „Benutzung des Stromes" gesprochen wird.

wasser; dies alles ist nach der Ausdrucksweise der Verfassung Gegenstand der „Benutzung". Der letztere Ausdruck umfaßt jeden Verkehrsakt, mit welchem der Gebrauch irgend einer Schiffahrtseinrichtung körperlicher oder unkörperlicher Art und deshalb der Eintritt der Abgabepflicht verknüpft ist.

Die Rheinschiffahrtsakte spricht, wie bereits in § 2 erwähnt wurde, von der „Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen u. dergl."; sie gebraucht also das Wort Benutzung promiscue für die beiden Fälle, welche vermeintlich in Art. 54 durch die verschiedenen Ausdrücke „Benutzung" und „Befahrung" auseinandergehalten werden sollten. In der Verhandlung des konstituierenden Reichstags vom 20. März 1867[1] sprach der Abgeordnete Baumstark über die „Abgaben für Benutzung der Flüsse zur Deckung der Unterhaltungskosten". Ebenso wird in der Begründung zu dem Reichsgesetze vom 5. April 1886 das auf der Unterweser einzuführende Fahrwassergeld als „Benutzungsgebühr" bezeichnet; Auch der badisch-schweizerische Vertrag über den Rhein zwischen Schaffhausen und Basel erwähnt die „Benutzung" der Wasserstraße.

Daß Delbrück gerade in den Jahren, welche der Entstehung der beiden letzten Zollvereinsverträge von 1865 und 1867 und der Bundesverfassung von 1867 unmittelbar vorangingen, den mit „benutzen" gleichwertigen Ausdruck „Gebrauch machen" auf die Befahrung gebaggerter Rinnen angewendet hat, geht aus dem S. 126 auszugsweise mitgeteilten Immediatbericht vom 13. Mai 1862 hervor.

§ 2.

Die logische Auslegung.

Auch die Entstehungsgeschichte der Verfassung und des geltenden Zollvereinsvertrages beweist, daß der Gesetzgeber, indem er die „Befahrung" als maßgebend für den Eintritt der Abgabepflicht bei gewissen künstlichen Wasserstraßen bezeichnete, hiermit keinen Gegensatz zu der „Benutzung" vereinzelter Schiffahrtsanstalten ausdrücken und keinen abweichenden Rechtszustand für die in Betracht kommenden Verkehrswege schaffen wollte.

Die älteren Zollvereinsverträge bis 1865 einschließlich kannten in diesem Zusammenhange nur den Begriff der Benutzung. Jedes Gebrauchmachen und Vorteilziehen von Schiffahrtsanstalten im weitesten Sinne des Wortes, sowohl von Schleusen, Regulierungswerken und sonstigen Einbauten in natürlichen Wasserstraßen, als auch von künstlichen Wasserstraßen wurde als

[1] Stenograph. Berichte S. 279.

Benutzung bezeichnet. Erst in den Zollvereinsvertrag von 1867 wurde der Zwischensatz eingeschaltet, welcher die Selbstkostengrenze für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen beseitigte, und nur in diesem Zwischensatze ist der Ausdruck „Benutzung" durch „Befahrung" ersetzt. Nun ist aber festgestellt, daß der Rechtszustand hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben — abgesehen von der Zulassung eines Reingewinns bei jener besonderen Gruppe von künstlichen Wasserstraßen — damals nicht geändert werden sollte. Also kann auch für den Wechsel des Ausdrucks zwischen Benutzung und Befahrung die Absicht einer sachlichen Unterscheidung hinsichtlich der Voraussetzungen für den Eintritt der Abgabepflicht nicht bestimmend gewesen sein. Die Abgabepflicht bei nichtfiskalischen Kanälen entstand vor 1867 durch „Benutzung" und dann durch „Befahrung"; für die fiskalischen Kanäle ist der Ausdruck „Benutzung" in Art. 25 des Vertrages vom 8. Juli 1867 beibehalten. Da der Unterschied zwischen beiden Gruppen nur in der Eröffnung einer Gewinnmöglichkeit für die erstere bestehen sollte, so muß Befahrung und Benutzung hier dasselbe bedeuten; und wenn beide Ausdrücke in synonymer Anwendung nebeneinander erscheinen, so ist das ebenso wie bei „Anstalt" und „Anlage" im vierten Absatze des Art. 54 der Verfassung nur durch äußerliche stilistische Beweggründe zu erklären.

Die Praxis hat sich im Rahmen der grammatischen Auslegung bewegt, indem sie den Begriff der Benutzung im weitesten und mittelbarsten Sinne anwendete.

Es ist schon auf S. 173—229 nachgewiesen worden, daß gebaggerte Fahrrinnen in den Odermündungen, im Stettiner und Frischen Haff, in der Außenweser und in andern See- und Binnengewässern, Regulierungswerke an der Lippe, Ruhr, Saale, Oder, Deime, Ücker, Emster und Netze, Molen an der Mündung der Schlei und an allen See- und Binnenhäfen, Seezeichen einschließlich der Strandbefestigungen, welche sie vor Zerstörung schützen, und schiffahrtsförderliche Verwaltungseinrichtungen, wie insbesondere die Hafenpolizei, als Gegenstände der „Benutzung" im Sinne des Art. 54 der Verfassung und des Art. 25 des Zollvereinvertrages praktisch anerkannt sind.

Von „Benutzung" der Seetonnen und Leuchttürme wurde auch im konstituierenden Reichstage am 20. März 1867 gesprochen. Entfernter kann die Beziehung oder Berührung zwischen dem Benutzer und der benutzten Anstalt kaum in irgend einem Falle sein, als in demjenigen des Sichrichtens nach Baken, Tonnen oder Leuchtfeuern zum Zwecke der Auffindung des Fahrwassers. Gleichwohl ist dieses Vorteilziehen aus der Fahrwasserbezeichnung als Benutzungsakt im Sinne der maßgebenden Gesetze und Verträge an-

gesehen worden. Die Ansichten Schumachers, der das Postulat einer „besonderen Benutzung“ aufstellt, womit doch wohl eine besonders nahe, intensive und unmittelbare Art des Vorteilziehens von der benutzten Anstalt gemeint ist, und Wiedenfelds, der eine Buhne der Benutzung deshalb nicht für fähig hält, weil der Schiffer an ihnen vorbeifahren muß, sind also von der Praxis und zwar von einer etwa 70jährigen, fast ausnahmslosen Praxis nicht rezipiert[1]. Auch Bojen benutzt man, indem man sie seitwärts liegen läßt.

Im übrigen verschwinden die Bedenken, welche gegen die Ausdehnung des Begriffs der Benutzung auf das Gebiet der mittelbaren Verkehrsvorteile etwa bestehen können, wenn man den inneren Zusammenhang dieses Begriffs mit dem der „Erleichterung des Verkehrs“ und demjenigen der „Anstalt“ ins Auge faßt. Der erste ist ebenso allgemein und weit wie die beiden letzteren; alle drei beeinflussen sich gegenseitig und können ohne ihre Beziehungen zueinander nicht vollkommen bestimmt werden.

Da der Anstaltsbegriff nicht nur körperliche und mechanische, sondern auch unkörperliche und organisatorische Einrichtungen umfaßt, so muß auch die Grenze für den Begriff der Benutzung soweit gezogen sein, daß er Spielraum bietet für die Möglichkeit des Gebrauchmachens von den Einrichtungen der letzteren Gruppe. Da ferner die Abgabefähigkeit der „Anstalten“ von ihrer Wirkung auf die „Erleichterung des Verkehrs“ abhängt, und gerade in dieser Wirkung der durch die Abgaben zu entgeltende Nutzen liegt, so kann das Anwendungsgebiet für den Begriff der Benutzung im einzelnen Falle nicht enger begrenzt sein als der Bereich jener Wirkung.

Weder die „Erleichterung des Verkehrs“ noch die „Benutzung“ haben eine strikte Beziehung, einen konkreten Zusammenhang oder einen unmittelbaren Kausalnexus mit den einzelnen Schiffahrtsanstalten zur notwendigen Voraussetzung. Selbst das bloße zur-Verfügung-stehen genügt unter Umständen zur Erfüllung jener beiden Tatbestände.

Als Beispiel sei hier die Schiffahrts- und Hafenpolizei angeführt; sie wird in Abgabenform von allen auf den Wasserstraßen oder in Häfen verkehrenden Schiffen und Gütern mitbezahlt, ohne Rücksicht darauf, ob und in welchem Maße der einzelne diese Verwaltungseinrichtungen beansprucht, weil deren Bestehen an und für sich dem Verkehr förderlich ist und solchergestalt auch dem einzelnen mittelbar nützt.

Ähnlich steht es mit den Leuchtfeuern, die der Natur der Sache nach

---

[1] Schumacher S. 138. Wiedenfeld, Vortrag im Landwirtschaftsrat, Archiv XXIX 1905 S. 79.



von denjenigen nicht unmittelbar benutzt werden, die bei Tage eine Wasserstraße befahren oder in einen Hafen einlaufen.

Der Nutzen für die Schiffahrt im allgemeinen, der mittelbar auch dem einzelnen Schiffe zugute kommt, liegt in der Sicherung des Verkehrs zu allen Tageszeiten, in der für die Entwicklung der Schiffahrt sehr wichtigen Ermöglichung oder Erleichterung der ununterbrochenen Fahrt in den Stunden der Dunkelheit. Der Tatsache, daß der Begriff der Benutzung hier im weitesten Sinne genommen werden muß, ist man sich übrigens von jeher bewußt gewesen.

In dem preußisch-österreichischen Handels- und Zollvertrage vom 19. Februar 1853[1] ist das dadurch zum Ausdruck gekommen, daß zwar der erste Absatz des Art. 15 ausdrücklich von der „Benutzung der Bezeichnung und Beleuchtung des Fahrwassers" spricht und sie den Angehörigen beider Staaten zu gleichen Bedingungen verbürgt, daß dann aber im zweiten Absatze bestimmt worden ist:

> „Gebühren dürfen, vorbehaltlich der beim Seebeleuchtungs- und Seelotsenwesen zulässigen abweichenden Bestimmungen, nur bei wirklicher Benutzung solcher Anlagen oder Anstalten erhoben werden."

Es wird also ein Unterschied von Benutzung und wirklicher oder unmittelbarer Benutzung gemacht; die Bojen und Baken sind anscheinend hier als ein Gegenstand der „wirklichen Benutzung" angesehen worden. Dieselbe Regelung findet sich auch im Handels- und Zollvertrage zwischen den Staaten des Deutschen Zoll- und Handelsvereins und Österreich vom 11. April 1865[2]. Der Ausdruck „wirkliche Benutzung solcher Anlagen" bezeichnet ebenso wie der im letzten Zollvereinsvertrage von 1867 gebrauchte „Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen" und wie die Bestimmung in Art. 27 der Rheinschiffahrtsakte: Es ist eine Gebühr nur insoweit zu entrichten, als von den Anstalten „wirklich Gebrauch gemacht ist": im Grunde genommen etwas Selbstverständliches, im Wesen des Gebührenprinzips Liegendes. Schiffahrtsabgaben, welche ohne Beziehung auf bestimmte Anstalten, Verkehrsvorteile und Benutzungsakte oder Benutzungszustände etwa erhoben werden sollten, würden fiskalische Verkehrssteuern sein; und über deren Beseitigung war man sich bei der Entstehung des geltenden Verfassungs- und Vertragsrechts einig und klar. Die Schiffahrtsabgaben im eigentlichen Sinne des Wortes beruhen, ebenso wie alle anderen Gebühren, auf dem Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit.

[1] Preuß. Ges.S. S. 357.

[2] Preuß. Ges.S. S. 565.

Immerhin kann die Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung nicht überall mit individueller Bestimmtheit hergestellt werden; sie hat zuweilen notgedrungen einen einigermaßen summarischen und pauschalen Charakter. Bei größeren und vielseitig ausgestalteten Schiffahrtsanlagen, die einer teilweisen Benutzung fähig sind, ist es oft praktisch unmöglich oder nur mit unverhältnismäßigen Schwierigkeiten und Verkehrsbelästigungen durchführbar, den Tarif im einzelnen so zu gestalten, daß die Höhe der Belastung mit Schiffahrtsabgaben dem Maße der Inanspruchnahme oder des Vorteils genau oder auch nur annähernd genau entspricht. So werden insbesondere bei Wasserstraßen die Abgaben nicht besonders erhoben für die Benutzung des Leinpfades und des eigentlichen Schiffahrtsweges, obwohl die Herstellung des ersteren oft sehr bedeutende Kosten erfordert hat, welche den nichtgetreidelten Schiffen nicht zugute kommen. Im Falle der Erhöhung von Niedrigwasserständen in Flüssen durch Ablassung der in Talsperren angesammelten Wassermassen wäre die Talsperre oder die aus ihr herabkommende Flutwelle als Anstalt oder besondere Anstalt und die Befahrung des Flusses bei dem künstlich erhöhten Wasserstande als „Anstaltsbenutzung" anzusehen. Wahrscheinlich würde man aber die Abgaben nicht nur für die Zeit der Ablassung von Talsperren verlangen und sie noch weniger nach der Höhe der künstlichen Steigerung des Wasserstandes abstufen, sondern sie während des ganzen Jahres gleichmäßig erheben, weil überall außer den Talsperren noch zahlreiche andere schiffahrtsförderliche Anstalten vorhanden sind, und weil die Gewährleistung eines erhöhten Niedrigwasserstandes oder einer Verkürzung der Zeit der Schiffahrtssperre eine während des ganzen Jahres wirksame allgemeine Förderung der Schiffahrtsinteressen bedeutet. Die Erhebung von Abgaben oder Abgabenzuschlägen für einzelne Jahresabschnitte würde für den Verkehr ebenso lästig sein wie für die Verwaltung.

Nicht nur die unmittelbaren technischen, sondern auch die mittelbaren wirtschaftlichen Vorteile einer den Verkehr erleichternden „Anstalt" sind Gegenstand der „Benutzung". Aus diesem Gesichtspunkte hat man sehr oft auf verbesserten natürlichen Wasserstraßen alle Fahrzeuge, einschließlich derjenigen, welche auch vor Ausführung der Verbesserungsarbeiten verkehren konnten, der Abgabepflicht unterworfen, weil die aus solchen Bauten entstehende Vermehrung der Erwerbsgelegenheit der Schiffahrt im ganzen zugute komme. In anderen Fällen hat man jene Klasse von Fahrzeugen abgabefrei gelassen. Die Praxis ist auf diesem Gebiete nicht ganz gleichmäßig gewesen; freilich waren auch die Verhältnisse nicht immer dieselben.

In vielen Häfen wird nur eine pauschale Schiffahrtsabgabe erhoben,

welche den Gegenwert für sämtliche oder doch für viele verschiedene Verkehrsleistungen der Hafenverwaltung bildet und der Schiffahrt den Anspruch auf alle oder die meisten in Betracht kommenden Benutzungsakte — Ankern im Schutze der Hafenanlagen, Benutzung der Kais, Durchschleusung, Brückenöffnung usw. — gibt, während in anderen Häfen die Abgaben mehr oder weniger nach der Benutzung einzelner Teile der Gesamtanlage, z. B. der Hafengewässer ohne Anlegen und der Kais, gesondert berechnet werden. In den Fällen der letzteren Art ist dann aber die Bemessung der Einzelabgabe ohne Rücksicht auf die besonderen Kosten der Teilanlage erfolgt, wie aus den S. 225—229 in anderem Zusammenhange angeführten Beispielen hervorgeht, weil man den Begriff der Benutzung auf die Gesamtanlage bezog. Auch hierin zeigt sich der kollektive Charakter und die weite Ausdehnung dieses Begriffs im Sinne der Praxis.

V.

Die Höchstgrenze für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben.

———

§ 1.

Allgemeine Bemerkungen.

Die Rechtslage hinsichtlich der Grenze, bis zu welcher Schiffahrtsabgaben erhoben werden dürfen, ist weit verwickelter, als es auf den ersten Blick der Fall zu sein scheint. Es ist in dieser Beziehung zunächst zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Schiffahrtsanstalten zu unterscheiden, außerdem aber auch zwischen Reichsrecht, Landesrecht und Völkerrecht.

1. Für staatliche Schiffahrtsanstalten und zwar sowohl für Wasserstraßen als auch für Häfen ist reichsrechtlich eine solche Grenze festgelegt.

Was die Hafenabgaben anbetrifft, so spricht zwar die Verfassung in Art. 54 Abs. 3 ausdrücklich nur von Seehäfen; dieser Mangel in der Wortfassung wird aber durch Art. 25 des Reichsrecht gewordenen Zollvereinsvertrages[1] ausgeglichen, wo dieselbe Grenzfestsetzung für alle Häfen ohne Unterschied getroffen ist.

Reichsrechtlich unbegrenzt ist die Höhe der Abgaben für nichtstaatliche Schiffahrtsanstalten. Das ist allerdings in Art. 54 der Verfassung und Art. 25 des Zollvereinsvertrages nur für Wasserstraßen ausdrücklich gesagt, nicht für Häfen. Es hätte aber keinen Sinn, die letzteren in diesem Zusammenhange anders zu behandeln als die ersteren. Der leitende Gesichtspunkt, das Privatkapital und die Gemeinden — ob man an diese gedacht hat, ist freilich zweifelhaft — für nützliche Verkehrsanlagen zu interessieren, ist bei Kanälen oder Flußkanalisierungen ganz derselbe wie bei Häfen; eher könnte man sagen, daß Hafenanlagen nach der ganzen Art ihres Betriebes besser geeignet sind, Gegenstand einer Privatunternehmung zu werden, als Wasserstraßen. Sie haben viel nähere Beziehungen und Anknüpfungen mit Handels- und Industriebetrieben; es gibt Häfen, die ausschließlich oder vorwiegend industriellen Zwecken dienen und es gibt auch Fälle, wo die

[1] Durch Art. 40 der Reichsverfassung ist der Zollvereinsvertrag Bestandteil dieser Verfassung geworden.

Hafenverwaltung gleichzeitig Spedition betreibt. Beispiele hierfür sind die städtischen Häfen in Magdeburg und Breslau.

Die offenbar vorhandene Lücke in der Gesetzgebung ist denn auch durch Rechtsauslegung und Verwaltungspraxis dahin ergänzt worden, daß für nichtstaatliche künstliche oder durch Schiffahrtsanstalten verbesserte Häfen die Zulässigkeit eines Unternehmergewinns, ebenso wie für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen anerkannt wurde. Gegenüber dem Wortlaut der maßgebenden Gesetzesvorschriften ist das allerdings eine sehr weitgehende Betätigung der Auslegungsbefugnis — einer derjenigen Fälle, von welchen Windscheid in der auf S. 7 angeführten Bemerkung sagt, daß „die äußere Erscheinung des Gesetzes durchbrochen wird, um seinen Kern zu enthüllen."

2. Landesrechtlich, in Preußen wenigstens und wahrscheinlich auch in allen anderen deutschen Staaten, besteht hinsichtlich aller Schiffahrtsabgaben die sogenannte Tarifhoheit.

Hiernach bedarf die Erhebung von Schiffahrtsabgaben in jedem Falle der Genehmigung von Staats wegen. Die reichsrechtliche Sondervorschrift für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen und Häfen hat nur die Bedeutung, daß die partikularen Staatsgewalten nicht gehindert sind, den Eigentümern solcher Schiffahrtsanstalten höhere, über die Selbstkostendeckung hinausgehende Tarife zu bewilligen; Tariffreiheit, etwa wie sie den Unternehmern von Kleinbahnen in dem preußischen Gesetze vom 28. Juli 1892 für eine Reihe von Jahren gesetzlich gewährleistet ist, haben die privaten und kommunalen Besitzer von Häfen oder Wasserstraßen nicht. Für kommunale Abgaben und Schiffahrtsanstalten der Stadt- und Landgemeinden in Preußen ist durch das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 das Gebührenprinzip als maßgebend erklärt. Die Gemeinden sind also hier gehindert, den durch die Reichsverfassung ihnen gewährten Spielraum bei der Tarifbildung auszunützen.

3. Völkerrechtlich ergeben sich eigenartige Verhältnisse aus der inkongruenten Fassung der maßgebenden Staatsverträge. In dem deutsch-österreichischen Elbzollvertrage vom 22. Juni 1870 ist eine Bestimmung über die Höchstgrenze der Schiffahrtsabgaben überhaupt nicht enthalten. Es ist kein Anhalt gegeben für die Vermutung, daß eine Bindung nach dieser Richtung der österreichischen Regierung überhaupt angesonnen ist; es ist auch nicht wahrscheinlich, daß Österreich, wenn eine solche gegenseitige Bindung verlangt worden wäre, sie abgelehnt hätte. Danach bleibt nur die Annahme übrig, daß hier eine Omission vorliegt. Jedenfalls ist die tatsächliche Lage die, daß Österreich und Deutschland hinsichtlich der Höhe der Schiffahrtsabgaben an und auf der Elbe gegenseitige Verpflichtungen nicht haben.

In der Rheinschiffahrtsakte ist seltsamer Weise eine Bindung hinsichtlich der Höhe der Schiffahrtsabgaben nur in Art. 27 für die „Einrichtungen zur Erleichterung der Ein- und Ausladungen und zur Niederlage der Waren" in den Hafenstädten, d. h. in den Umschlagshäfen, verabredet worden; nicht aber im Schlußprotokoll zu Art. 3 für die „Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen", obwohl die künstlichen Wasserstraßen oder Anlagen an dieser — allerdings unglücklich gewählten — Stelle ausdrücklich für abgabefähig erklärt worden sind. Hieraus würde sich, wenn nicht Auslegung und Praxis hilfreich eingegriffen und den Vertragstext den Verkehrsbedürfnissen entsprechend eingerenkt hätten, folgendes wunderliche Bild ergeben.

Für künstliche Wasserstraßen — soweit solche im Geltungsbereich der Rheinschiffahrtsakte vorkommen können, was als ein Problem für sich behandelt werden muß — gilt in den Beziehungen zu Niederland keine Höchstgrenze der Abgabenerhebung, auch nicht für künstliche Wasserstraßen und Anlagen des Staates, die nach autonomem deutschen Rechte einer solchen Grenze unterworfen sind. Es fehlt insbesondere an einer internationalen Tarifgrenze für Sicherheitshäfen; denn Art. 27 kann seinem Sinn und Wortlaut nach auf diese Gruppe von Schiffahrtsanstalten nicht bezogen werden. Nach deutschem Reichsrecht dürfen sie nur die Selbstkosten einbringen, aber die deutschen Rheinuferstaaten können eine gleichartige Tarifierung für niederländische Sicherheitshäfen nicht verlangen. Bei den Umschlagshäfen besteht nach der Rheinschiffahrtsakte eine völkerrechtliche Bindung hinsichtlich der Höhe der Schiffahrtsabgaben aus dem Gesichtspunkte der Selbstkostendeckung. Diese Bindung ist aber für alle Häfen ohne Unterschied des Eigentums dieselbe. Auch bei privaten und sonstigen nichtstaatlichen Häfen sind die deutschen Rheinuferstaaten Holland gegenüber verpflichtet, die Tarife auf Selbstkostendeckung zu beschränken, obwohl das sinngemäß ausgelegte autonome Reichsrecht hier die Überschreitung der Selbstkostengrenze gestattet.

Nach Art. 7 des bayrisch-österreichischen Donauschiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 dürfen die Abgaben nur „die Zinsen des Anlagekapitals und die Unterhaltungskosten" decken.

Wie die Rechtsauslegung und Praxis sich gegenüber diesem, durch eine sehr mangelhafte juristische Fassung entstandenen Wirrsal verhalten hat, wird in den beiden folgenden Paragraphen dargelegt werden. Die Ausgleichung zwischen den Bedürfnissen des praktischen Lebens und dem geschriebenen Recht ist schließlich in befriedigender Weise gefunden worden.

§ 2.

Staatliche Schiffahrtsanstalten.

Der zulässige Höchstertrag der Schiffahrtsabgaben für staatliche Verkehrsanstalten ist reichsrechtlich — in der Verfassung und im Zollvereinsvertrags — mit den Worten „Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungskosten" bezeichnet. Fast denselben Ausdruck hat die Donauschiffahrtsakte, die in Art. 36 von den „Herstellungs- und Unterhaltungskosten" spricht.

In der Rheinschiffahrtsakte werden in entsprechendem Zusammenhange die „notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten" als maßgebend hingestellt.

Endlich sollen nach § 19 des preußischen Gesetzes, betreffend die Herstellung und den Ausbau von Wasserstraßen vom 1. April 1905 die auf den natürlichen Wasserstraßen zu erhebenden Abgaben eine angemessene Verzinsung und Tilgung derjenigen Aufwendungen ermöglichen, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung der Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schiffahrt gemacht hat[1].

Man sieht, daß der Wortlaut sehr stark — sogar in auffallender Weise — abweicht; im Jahre 1868 hat man statt der Herstellungskosten die Beaufsichtigungkosten genannt, während im Jahre 1905 die in den beiden früheren Bestimmungen angeführten Unterhaltungskosten unerwähnt geblieben sind.

Gleichwohl läßt sich nachweisen, daß die diesen Vorschriften zugrunde liegende gesetzgeberische Willensmeinung immer dieselbe gewesen ist; jene Abweichungen beruhen nur auf Mängeln in der Fassung.

---

[1] Ges.S. S. 179. Der § 19 lautet vollständig:

„Auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen sind Schiffahrtsabgaben zu erheben.

Die Abgaben sind so zu bemessen, daß ihr Ertrag eine angemessene Verzinsung und Tilgung derjenigen Aufwendungen ermöglicht, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schiffahrt gemacht hat.

Die Erhebung dieser Abgaben hat spätestens mit Inbetriebsetzung des Rhein—Weserkanals oder eines Teiles desselben zu beginnen."

Die Nebeneinanderstellung der Ausdrücke „Verbesserung" und „Vertiefung" zeigt eine ähnliche Verbindung des weiteren Begriffs mit dem engeren, wie sie in den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben bei „den Anstalten und Anlagen" sowie bei der „Benutzung und Befahrung" hervortritt.

I.

Was zunächst den Begriff der Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten anbetrifft, so ist dieser Ausdruck nicht besonders glücklich gewählt. Er läßt an Klarheit zu wünschen übrig und gibt insbesondere dem Zweifel Raum, ob auch die Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals durch Schiffahrtsabgaben gedeckt werden darf. Die grammatische Auslegung führt hier zu keinem sicheren Ergebnis.

Bei Anwendung der logischen Auslegung spricht für die Bejahung jener Zweifelsfrage zunächst die Konsequenz des Gebührenprinzips, welches für die Gesetzgebung über Schiffahrtsabgaben maßgebend gewesen ist. Das Wesen des Gebührenprinzips beruht in der speziellen Entgeltlichkeit im Rahmen der Selbstkostendeckung; nicht als ob die Selbstkostendeckung in jedem Falle voll beansprucht werden müßte, aber doch in dem Sinne, daß sie grundsätzlich zulässig ist. Zu den Selbstkosten gehört ohne Zweifel die Verzinsung und nach richtigen wirtschaftlichen Grundsätzen auch die Tilgung des Anlagekapitals. Die Absicht, auf diesen Bestandteil der Selbstkosten zu verzichten oder vielmehr den Zollvereins- und Bundesstaaten einen solchen Verzicht vorzuschreiben, hätte ja bei Vereinbarung der Zollvereinsverträge und der Bundesverfassung bestehen können. Die Vermutung spricht aber gegen die Annahme, daß sie bestanden hat; denn erstens ist es nicht wahrscheinlich, daß man die Autonomie der Einzelstaaten auf diesem Gebiete in weitergehendem Maße — durch ein Verbot der vollständigen Selbstkostendeckung — beschränken wollte, und zweitens hätte bei Erlaß eines solchen Verbotes eine einigermaßen erkennbare Grenze zwischen den in Abgabeform erstattungsfähigen und nichterstattungsfähigen Selbstkostenanteilen gezogen werden müssen. Daß eine derartige Grenzabsteckung in den Worten „Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungskosten“ sichtbar sei, wird man nicht sagen können.

Schumacher hat in seinem Buche über Binnenschiffahrtsabgaben[1] den Beweis für die Zulässigkeit der vollen Selbstkostendeckung einschließlich der Kapitalzinsen aus der Entstehungsgeschichte und der Praxis in längerer Untersuchung geführt. Der Gedankengang der Untersuchung ist etwa folgender.

Die seit den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts von Preußen geschlossenen Handels- und Zollvereinsverträge stellen den Grundsatz auf, daß die Abgaben von Verkehrsanstalten keinen Gewinn abwerfen, sondern höchstens die für solche Anstalten gemachten Aufwendungen decken sollen. Dieser Grundsatz ist in die Worte gekleidet, daß der Abgabenertrag die

[1] S. 58—71.

„gewöhnlichen Herstellungs- und Unterhaltungskosten“ [1] nicht übersteigen dürfe. Er wurde zunächst in Art. 6 des Vertrages vom 27. Mai 1829 und Art. 13 des Vertrages vom 22. März 1833 nur für Landverkehrsanlagen vereinbart, während für Wasserstraßen und Häfen die Vertragsstaaten sich Bewegungsfreiheit vorbehielten. Von 1835 an wurde er aber auf Wasserstraßen und Häfen ausgedehnt, wobei die Vertragsstaaten sich zur Bezeichnung der Selbstkostengrenze des nämlichen Ausdrucks bedienten. Aus der Gleichheit der Ausdrucksweise ist auf die Gleichheit des Vertragswillens zu schließen; jene Grenze sollte also für alle Verkehrsanstalten ohne Unterschied fortan dieselbe sein.

Der Vertragswille wird erläutert durch eine in Preußen zur Ausführung der Verträge ergangene Verordnung vom 16. Juni 1838 [2], welche die Verzinsung des Anlagekapitals als Bestandteil der Herstellungs- und Unterhaltungskosten ausdrücklich anführt. Der gegen Schumacher angriffsweise verwendete Umstand, daß die Verordnung vom 16. Juni 1838 sich nur auf Landverkehrsabgaben bezieht, läßt ihre Beweiskraft für die hier zu beurteilende Frage unberührt. Wer die Schumacherschen Deduktionen erschüttern wollte, müßte dartun, daß die in der Verordnung vom 16. Juni 1838 authentisch, nämlich von dem führenden Staate im Zollverein, ausgelegten Worte „gewöhnliche Herstellungs- und Unterhaltungskosten“ in dem von Schiffahrtsanstalten handelnden Art. 17 des Zollvereinsvertrages vom 12. Mai 1835 etwas anderes zu bedeuten hätten, wie in dem die Landverkehrsanstalten betreffenden Art. 13 derselben Vertragsurkunde. Dieser Nachweis ist aber nicht zu erbringen und im übrigen auch das Bestehen einer solchen Verschiedenheit so unwahrscheinlich wie möglich.

Gleichwohl ist die Anrechnung der Kapitalzinsen als Bestandteil der deckungsfähigen Selbstkosten für unzulässig erklärt worden, und zwar mit der Behauptung, daß den geltenden Rechtsvorschriften die Absicht des Verzichtes auf diesen Bestandteil zugrunde liege. Ein solcher Verzicht sei damals möglich und erklärlich gewesen, weil man bei Vereinbarung der Zollvereinsverträge und der Bundesverfassung an Wasserstraßen und Häfen von solcher Größe, Kostspieligkeit und Leistungsfähigkeit, wie sie seitdem ausgeführt und geplant worden seien, nicht gedacht habe und auch nicht habe denken können. Aus diesem Grunde gelte der von den Vereinsstaaten und

[1] In den älteren Zollvereinsverträgen erscheinen diese beiden Bestandteile der Selbstkosten in anderer Reihenfolge als im letzten und in der Bundesverfassung.

[2] Ges.S. S. 353. Die Verordnung variiert den Ausdruck „Herstellungskosten“ in „Wiederherstellungskosten“.

von der Bundesverfassung gewollte Verzicht auf die Verzinsung durch Schiffahrtsabgaben auch nur für diejenigen Verkehrsanstalten, welche entweder vor der Entstehung des geltenden Rechts oder später in dem früher gewohnten kleineren Maßstabe ausgeführt seien, nicht aber für die großen Bauten der Neuzeit, wie Kaiser-Wilhelm-Kanal, Dortmund—Ems- und Hannover—Rhein-Kanal.

Diese Auffassung kann indessen nicht als zutreffend anerkannt werden. Es ist zunächst nicht richtig, daß bei der Vereinbarung der Bundesverfassung im Jahre 1867 den Regierungen und der Volksvertretung der Gedanke an den Bau großer und bedeutender Schiffahrtsstraßen nach der Art der jetzt bestehenden fremd gewesen sei und fern gelegen habe. Der Suezkanal war damals fast vollendet, der Nordostseekanal in nicht viel geringeren als den später ausgeführten Maßen und mit einem Kostenaufwande von etwas mehr oder weniger als 100 Millionen Mk. geplant[1], der Rhein—Elbe-Kanal ebenfalls schon für Schiffe von 350 Tonnen Tragfähigkeit projektiert. Gerade auf die Förderung des Kanalbaues zwischen Nord- und Ostsee war die Einschaltung hinsichtlich der nichtstaatlichen künstlichen Wasserstraßen, welche den Unternehmern solcher Bauten Gewinnmöglichkeiten eröffnete und in Art. 54 der Bundesverfassung die einzige Neuerung gegenüber dem früheren Rechtszustande darstellte, besonders berechnet.

Aber selbst wenn der Gesetzgeber wirklich im Jahre 1867 so wenig in der Lage gewesen wäre, die Entwicklung der Verhältnisse auf dem Gebiete des Wasserstraßen- und Hafenbaues vorauszusehen, so würde doch die Schlußfolgerung, daß die Bestimmung in Art. 54 nur für ältere und kleine, nicht aber für neuere und große Schiffahrtsanstalten gelte, immer noch unzulässig sein. Denn eine Rechtsvorschrift kann nicht dadurch unanwendbar werden, daß die wirtschaftlichen oder sonstigen tatsächlichen Verhältnisse, deren Regelung sie bezweckt, in ihren Maßen sich ändern. Wenn der Gegenstand einer gesetzlichen Anordnung sich derart entwickelt, daß der bisherige Rechtszustand dem neuen Entwicklungsstadium nicht mehr angemessen ist, so ist das sicherlich ein Grund zur Änderung, nicht aber zur Außerachtlassung des Gesetzes. Jede Abweichung von diesem Grundsatze würde unvermeidlich zur Verwirrung, Rechtsunsicherheit und Willkür führen. Denn wann ist der Zeitpunkt ge-

[1] Im Jahre 1864 hatte sich unter dem Vorsitze des inaktiven Staatsministers von der Heydt in Berlin ein Komitee zur Begründung einer Aktiengesellschaft für diesen Kanalbau gebildet. Das preußische Staatsministerium befaßte sich mit der Angelegenheit in einer Sitzung vom 23. Dezember 1864, wobei mit einer Baukostensumme bis zu 40 Millionen Talern gerechnet wurde. Im übrigen gab es damals schon mehrere Baupläne und Kostenanschläge.



kommen, mit dem das Gesetz aufgehört hat, den bei seiner Entstehung maßgebend gewesenen tatsächlichen Verhältnissen zu entsprechen und deshalb nicht mehr anwendbar ist? Und wer soll hierüber die Entscheidung haben?

Es entfällt hiernach die rechtliche Möglichkeit, die Schiffahrtsanstalten hinsichtlich der Selbstkostengrenze in zwei Gruppen zu zerlegen. Die Deckung der Kapitalzinsen durch Abgaben ist entweder bei allen zulässig, oder überhaupt nicht.

Die Beweisführung Schumachers spricht für die erstere Alternative. Wäre die Rechtslage anders, so würde die mit dem Aufwande gewaltiger Geldmittel betriebene Wasserstraßenpolitik der preußischen Regierung in einer sehr wichtigen Frage auf verfassungswidriger Grundlage beruhen; denn bekanntlich stützt sich die Finanzierung nicht nur der großen Kanalbauten nach dem Gesetz vom 1. April 1905, sondern auch der früheren Verbesserungen natürlicher Wasserstraßen, insbesondere in der Wesermündung, in den Haffen und in der alten Oder[1] auf die Voraussetzung der völligen oder teilweisen Verzinsung der Baukapitalien aus Schiffahrtsabgaben.

Es würde kaum erforderlich sein, auf die Angriffe gegen die von Schumacher vertretene richtige Auffassung hier näher einzugehen, zumal diese Angriffe und die ihr zugrunde liegende Rechtsauslegung in weiteren Kreisen der Öffentlichkeit keinen Widerhall gefunden haben, wenn nicht der Name Delbrücks in die Polemik hineingezogen worden wäre. Es ist zum Zwecke der Beweisführung gegen die Meinung Schumachers mitgeteilt worden, Delbrück habe sich in den neunziger Jahren — also in seinem hohen Alter, lange nach seinem Ausscheiden aus dem Amte — dahin ausgesprochen, daß die Kapitalverzinsung nach der dem Art. 54 der Verfassung zugrunde liegenden gesetzgeberischen Absicht nicht zu den Unterhaltungs- und Herstellungskosten zu rechnen sei.

Da der Entwurf zu dieser Verfassungsvorschrift von Delbrück herrührt, so würde sein Zeugnis in der Sache allerdings Anspruch auf maßgebende Beachtung haben. Die Frage muß deshalb so gründlich wie möglich, unter Zuhilfenahme aller verfügbaren Auslegungsmittel, untersucht werden. Diese Auslegungsmittel ergeben sich aus der Praxis und zwar — da nach Delbrücks protokollarischer Erklärung vom 28. Juni 1867 der Rechtszustand im Jahre 1867 nur hinsichtlich der nichtstaatlichen Schiffahrtsanstalten geändert worden ist — hauptsächlich aus der Zeit vor der Reichsgründung. Die nachfolgende Darstellung wird ergeben, daß die Berücksichtigung der Kapitalzinsen unter den deckungsfähigen Selbstkosten nicht nur

[1] Vgl. S. 214—221.

einer gleichmäßigen Rechtsanschauung der Zollvereinsstaaten entsprach, sondern daß auch Delbrück selbst diese Anschauung, solange er im preußischen Handelsministerium tätig war, amtlich vertreten hat. Dabei ist übrigens zu berücksichtigen, daß Delbrück den Begriff der „Unterhaltungs- und Herstellungskosten" als einen viel früher — in den Staatsverträgen von 1828, 1833 und 1835 — aufgestellten und in der Praxis angewandten vorgefunden hatte. Er war weder der Urheber des durch jene Worte ausgedrückten Gedankens noch der Verfasser des dafür gewählten Ausdrucks; er hat beides aus einer damals beinahe vierzigjährigen Vergangenheit in die Bundesverfassung übernommen.

a) Praxis in Preußen.

1. Nach Beendigung der großen Kriegsepoche des ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts war in Preußen das Bedürfnis vorhanden, die Entwicklung des Verkehrs nicht nur mit den damals beschränkten Staatsmitteln, sondern auch durch Heranziehung des Privatkapitals zu fördern. Es erging daher ein ministerielles Publikandum vom 3. Mai 1816, in welchem die Bedingungen für die Zulassung von Privaten und Gesellschaften zum Bau von Verkehrsanstalten aller Art — „Chaussee-, Kanal-, Brücken- und anderen gemeinnützigen Anlagen" — aufgezählt wurden. Dies Publikandum enthält unter anderem über die Verleihung des Rechts zur Erhebung von Verkehrsabgaben folgende Bestimmung:

„Bei Feststellung des Tarifs für Benutzung der Anlagen ist der wahrscheinliche Betrag der ersten Ausführungs- und jährlichen Unterhaltungskosten und der darauf zu erwartende Verkehr zur Grundlage zu nehmen.

Die Unternehmer sind verbunden, der Regierung alle Jahr ihre Rechnung zur Einsicht vorzulegen.

Ist das Anlagekapital durch Aktien zusammengebracht und es findet sich künftig, daß der Ertrag den zweifachen Betrag landüblicher Zinsen übersteigt, so wird eine Ermäßigung vorbehalten".

Dieser Vorgang liegt zwar vor dem Abschluß der Zollvereinsverträge, aber er zeigt doch die Anschauungen, welche in der preußischen Regierung zu Anfang des vorigen Jahrhunderts über die Frage der Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben bestanden haben.

2. Über die Schiffahrtsabgaben auf dem sogenannten Erftkanal sagt ein Immediatbericht vom 31. Juli 1835, daß der Tarif:

„demjenigen, wie er auf den Wasserstraßen rechts der Elbe in Gebrauch ist, nachgebildet werden soll. Der Ertrag ist so zu bemessen, daß er die Unterhaltungskosten deckt und das Anlagekapital verzinset wird."

Daraufhin wurde am 21. August 1835 ein entsprechender Tarif vom Könige erlassen. Über diesen Tarif sagt ein weiterer Immediatbericht vom 26. September 1836:

„Die Sätze sind, dem eigenen Wunsche der Stadtbehörde gemäß, sehr niedrig normiert, wenn berücksichtigt wird, daß es, neben den laufenden Unterhaltungskosten, auf Verzinsung und Amortisation eines von der Stadt aufgewendeten Anlagekapitals von 29 000 Talern ankommt."

Nach einem Immediatbericht vom 12. Januar 1841 haben

„nach Abzug der Verwaltungskosten, der Zinsen von den behufs des Kanalbaus usw. aufgenommenen 60 000 Talern und der Kosten der Instandsetzung des Kanals (in den letzten 5 Jahren) die zur Erhebung gekommenen Schiffahrts-, Kranen- und Hafengebühren einen Überschuß von 5820 Talern ergeben."

Der Überschuß war von der Stadt für einen Straßenbau von Neuß nach Rheydt verwendet worden. Das wurde für unzulässig erklärt, da eine entsprechende Abschreibung hätte stattfinden müssen; indessen wurde die unveränderte Fortdauer des Tarifs bewilligt.

Am 25. Oktober 1851 beantragten die Minister für Handel und der Finanzen beim Könige abermals die Verlängerung der Gültigkeit des Tarifs mit der Begründung, daß

„die Gebührensätze sich auch in der Periode von 1846—1850 als angemessen ergeben haben, indem die Einnahmen in diesem Zeitraum 29 487 Tlr. 5 Sgr., die Ausgaben dagegen inkl. 11 117 Tlr. 10 Sgr. 10 Pf. Zinsen der aufgenommenen Kapitalien und 7500 Tlr. zur Amortisation derselben 27 673 Tlr. 15 Sgr. 8 Pf. betragen haben, so daß noch 1813 Tlr. 14 Sgr. 9 Pf. zu dem letzteren Zwecke disponibel sind."

Der König genehmigte darauf die Beibehaltung des Tarifs.

Im Anfange der sechziger Jahre wurde wiederum die Frage der Angemessenheit des Tarifs erörtert. Nachdem zunächst ein Schriftwechsel über die finanziellen Verhältnisse des Erftkanals vorangegangen war, verfügten die zuständigen Minister am 12. Mai 1863 an die Regierung in Düsseldorf:

„Die früheren Berichte der Königlichen Regierung, betreffend die Verlängerung des Tarifs zur Erhebung der Schiffahrtsabgaben auf dem Erftkanal, rechtfertigten die Annahme, daß der Ertrag dieser Abgaben im Durchschnitt über die Summe der Unterhaltungskosten und einer mäßigen Verzinsung des Anlagekapitals nicht hinausgehen. Nach den hierbei zurückgehenden Vorlagen des Berichts vom 28. Februar d. J. ist diese Annahme jedoch eine irrige gewesen, vielmehr ergibt sich,

daß das Anlagekapital als durch die jährlichen Einnahmen bereits vollständig getilgt zu betrachten ist, wenn die mit dem Bau des Erftkanals nicht zusammenhängenden Anlagekosten ausgesondert, demgemäß auch die Ausgaben für die Unterhaltung auf das richtige Maß zurückgeführt und die von der Stadt ohne allen Grund unterlassene jährliche Zahlung von 1200 Talern für den Brücken- und Dammbau in Anschlag gebracht wird.

Unter solchen Umständen ist es nicht zulässig, die anderweite Regulierung des Tarifs bis zum Jahre 1864 hinauszuschieben, vielmehr hat die Königliche Regierung damit unverzüglich vorzugehen.

Zinsen des bisherigen Anlagekapitals werden unter den oben angeführten Umständen nicht ferner in Anrechnung zu bringen sein; es kann daher nur auf die Unterhaltungskosten unter Zutritt einer angemessenen Erneuerungsquote ankommen."

Demnächst wurde ein ermäßigter Abgabentarif vom Könige erlassen, und zwar auf Grund eines Immediatberichts vom 22. Januar 1864, in welchem es heißt:

„Die vorgedachte Ermäßigung der Tarifsätze wird dem Verkehr ohne Zweifel förderlich sein. Die Handelskammer in Neuß hat sich deshalb auch damit einverstanden erklärt, zugleich aber auch den Wunsch ausgesprochen, daß aus den künftigen Überschüssen der Einnahmen über die Ausgaben ein besonderer Fonds gebildet werde, dessen Bestände nur zur Unterhaltung und Verbesserung des Erftkanals dienen, nicht aber zur Deckung anderer Bedürfnisse der Stadtkommune Neuß verwendet werden sollen. Die Handelskammer geht dabei von der Voraussetzung aus, daß auch der ermäßigte Tarif noch einen ansehnlichen Überschuß über die laufenden Ausgaben einschließlich einer, zur Erneuerung der Anlagen dienenden Reserve liefern werde. Nach den Verkehrsergebnissen der letzten Jahre erscheint diese Annahme allerdings nicht ungerechtfertigt. Ob aber so günstige Verhältnisse andauern werden, ist um so mehr fraglich, als die von der Rheinischen Eisenbahngesellschaft schon in nächster Zukunft zu erbauende Eisenbahn von Osterrath nach Essen, welche vorzüglich auf Beförderung von Kohlen berechnet ist, voraussichtlich dem Erftkanal einen Teil seines Verkehrs entziehen wird. Wir haben daher kein Bedenken gegen die Einführung des vorgelegten Tarifs."

Dieser Immediatbericht ist ebenso wie der vorangegangene Ministerialerlaß vom 12. Mai 1863, welcher die Verzinsung des Anlagekapitals durch Schiffahrtsabgaben als zulässig anerkennt, von Delbrück unterzeichnet. In dem ersteren ist sogar die Ansammlung von Mitteln für künftige Schiffahrtsverbesserungen aus den Abgaben als legal bezeichnet worden.

3. In dem Immediatbericht vom 11. August 1843 wurde die Verleihung des — demnächst durch Allerhöchsten Erlaß vom 25. August 1843 bewilligten — Rechts zur Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf dem sogenannten Rheinberger Kanal mit den Worten begründet:

„Da mit der Zeit hoffentlich die Einnahme an Kanalgefällen außer der Verzinsung auch die Amortisation des Anlagekapitals möglich machen wird, so möchte der Tarif nur mit der Maßgabe zu genehmigen sein, daß eine Revision und Abänderung desselben von fünf zu fünf Jahren vorbehalten werde, und daß die Stadt verpflichtet sei, über die Einnahme an Gefällen sowie über die Ausgaben für Unterhaltungskosten, Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals sorgfältig Rechnung zu führen, diese Rechnung auch jederzeit auf Verlangen der Regierung zu Düsseldorf vorzulegen."

4. Der Immediatbericht vom 12. Januar 1843, durch den die Königliche Ermächtigung für den Ausbau des Spoykanals und des alten Rheins von Schenkenschanz bis Brienen eingeholt wurde, enthält über die Frage der Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben folgende Ausführungen:

„Nach Maßgabe des gegenwärtig zwischen dem Rhein und Cleve sich bewegenden Verkehrs vermutet man, an Schleusen- und Kanalgefällen usw. in den ersten Jahren eine Bruttoeinnahme von 5655 Talern bei mäßigen, das Interesse des Handels nicht verletzenden Tarifsätzen erheben zu können, so daß nach Abzug der Unterhaltungskosten ein Überschuß von jährlich 4755 Talern disponibel werden würde. Da somit auch von den Beförderern des Unternehmens zunächst nur 3,3 % des Anlagekapitals an Einnahmen erwartet werden, so muß dasselbe in finanzieller Beziehung als nicht ganz sicher angesehen werden. Jedoch hofft man, daß in wenigen Jahren die steigende Frequenz der Schiffahrt ein zur Verzinsung und Abtragung jenes bedeutenden Anlagekapitals besser hinreichendes Ergebnis herbeiführen werde."

Die Stadt Cleve wollte 60 000 Tlr. in $4^1/_2$ %igen Obligationen als Beitrag zu den Kanalbaukosten aufbringen; zur Zahlung der Zinsen sollten „die Überschüsse der Kanaleinnahmen vorweg verwendet werden." Mit dieser Maßgabe sollte der Staat die Ausführung des Kanalbaues übernehmen.

„Daß bei einem Unternehmen von solchem Umfange die Zinsen von 60 000 Tlr. durch die Schleusen- und Kanalgelder zu decken sein würden, läßt sich doch jedenfalls erwarten",

heißt es weiter in jenem Berichte.

Der König genehmigte durch Erlaß vom 3. März 1843 den Bau auf alleinige Kosten des Staats, aber mit der ausdrücklichen Bedingung, daß

dann der Staat „auch die zu 5655 Tlr. veranschlagten Schleusen- und Kanalgefälle nebst Hafengeldern" allein vereinnahmen und die Stadt auf alle Ansprüche hinsichtlich dieser Gefälle verzichten müsse.

Der Immediatbericht vom 29. September 1847, mit welchem der Tarifentwurf zur Genehmigung vorgelegt wurde, berechnet die Einnahmen wieder auf 5655 Tlr. und die Unterhaltungskosten nach neuem Anschlage auf 1860 Tlr., sodaß „noch ein Überschuß von 3795 Tlr. zur Verzinsung des Anlagekapitals sich ergeben würde." Dieser Tarif wurde am 11. Oktober 1847 genehmigt.

5. Die Einnahmen aus den Ruhr- und Lippeschiffahrtsabgaben wurden zur Verzinsung und Tilgung von Anleihen, welche für die Verbesserung dieser Wasserstraßen aufgenommen waren, verwendet[1].

6. Bei den märkischen Wasserstraßen, den Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder, sind die Zinsen des Anlagekapitals von jeher — so lange überhaupt die Schiffahrtsabgaben in Preußen nach dem Gebührenprinzip geregelt und Einträglichkeitsberechnungen aufgestellt worden sind — als Bestandteile der Selbstkosten behandelt worden.

Durch Ministerialerlaß vom 31. Dezember 1837 wird der Provinzialsteuerdirektor in Magdeburg mit der Aufstellung eines Tarifentwurfs beauftragt, bei dessen Einreichung er berichten soll, „inwieweit die nach Maßgabe der gemachten Erfahrungen bei Anwendung der vorzuschlagenden Sätze zu erwartende reine Einnahme die laufenden Unterhaltungskosten sowie die Zinsen des Anlagekapitals und der auf Neubauten[2] im Laufe der Zeit zu verwendenden Beträge decken würde."

Ein anderer Ministerialerlaß vom 27. Juni 1842 sagt:

„Es wird beabsichtigt, den Tarif zur Erhebung der Schiffahrtsabgaben für das Befahren der Wasserstraßen zwischen der Elbe und Oder vom 18. Juni 1828 mit Rücksicht auf die Unterhaltungs- und Herstellungskosten der auf diesen Wasserstraßen befindlichen Schleusen und sonstigen Schiffahrtsanlagen anderweit zu regulieren. Die Ministerial-Bau-Kommission wird daher angewiesen, den nach den Grundsätzen der Verordnung über die Kommunikationsabgaben vom 16. Juni 1838 und der Anweisung vom 18. März v. J. berechneten Betrag jener Kosten innerhalb der letzten sechs Jahre für den in ihrem Verwaltungsbezirk belegenen Teil der in Rede stehenden Wasserstraßen pp. anzuzeigen."

Die damals angestellten Berechnungen ergaben für 1842 eine Kapital-

[1] Vgl. S. 176.

[2] Es wird also auch hier, ebenso wie in dem Falle von Neuß (S. 271), auf künftige Baukosten bei der Tarifbildung mit gerücksichtigt.

verzinsung von 3,3 %, die im Jahre 1843 sogar auf 5,3 % anwuchs. Der Finanzminister beantragte mit dem Hinweise auf die günstige Finanzlage der märkischen Wasserstraßen und auf die anzustrebende Förderung der Binnenschiffahrt eine Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben, und zwar in zwei Immediatberichten vom 17. Mai und 13. August 1845; der König lehnte den Antrag beide Male ab, und zwar mit der Begründung, bei der finanziellen Lage des Staates könne auf die Einnahme aus dem bestehenden Tarife nicht verzichtet werden.

7. Ein Ministerialerlaß vom 31. Dezember 1838 an den Oberpräsidenten in Stettin ordnete die Revision des Abgabentarifs für die regulierte Ücker an. Dabei werden über die Grundsätze, nach welchen der neue Tarif aufzustellen sei, folgende Anweisungen gegeben:

„Zuvörderst wird es darauf ankommen, denjenigen Betrag festzustellen, welcher durch die Einnahme nach Abzug der Hebungskosten gedeckt werden muß. Dieser Betrag besteht in den *landesüblichen Zinsen des Anlagekapitals*, in den jährlichen Kosten der laufenden Unterhaltung der Anlage, für deren Benutzung die Abgabe entrichtet wird, und in den auf Jahresbeträge zu verteilenden Summen, welche im Laufe der Zeit auf größere Reparaturen und Neubauten verwendet werden müssen. Die Vergleichung der bezeichneten jährlichen Kosten mit der bisherigen nach Abzug der Hebungskosten sich ergebenden jährlichen Einnahme wird sodann ergeben, ob und inwieweit es zulässig ist, die Abgabe im ganzen zu ermäßigen, indem es nur darauf ankommt, daß die gedachten Kosten reichlich durch den Ertrag gedeckt werden."

Sodann berichtet der Finanzminister an den König:

„Das auf den Kanal verwendete Baukapital beträgt im ganzen 20245 Tlr. 15 Sgr. 8 Pf. Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten belaufen sich nach den Grundsätzen der Verordnung über die Kommunikationsabgaben vom 16. Juni 1838 berechnet, auf jährlich: 1262 Tlr. 8 Sgr. 3 Pf.

a) nämlich: 5 v. H. (*landesübliche Zinsen*) vom gedachten Anlagekapital	1012 Tlr.	8 Sgr.	3 Pf.
b) Kosten der gewöhnlichen und der außerordentlichen Unterhaltung	130 „	0 „	0 „
c) Kosten für Beaufsichtigung des Kanals	120 „	0 „	0 „
Zusammen:	1262 Tlr.	8 Sgr.	3 Pf.
Die Einnahme hat in den vier Jahren 1837/40 durchschnittlich in jedem Jahre .	1091 „	5 „	7 „
also	171 Tlr.	2 Sgr.	8 Pf.

weniger als die berechneten Kosten betragen. Demnach scheint eine bedeutende Ermäßigung des Tarifs dergestalt, daß auf eine reine Einnahme von etwa 700—800 Tlrn. gerechnet werden könnte, zulässig zu sein. Es ist nämlich bei Grabung des Kanals gegen die Stadt Ückermünde und die Schiffer-Kompagnie daselbst von der Staatsbehörde ausdrücklich die Absicht ausgesprochen, von dem damals freilich nur zu 12 227 Tlr. 15 Sgr. 3 Pf. angenommenen Anlagekapital nicht mehr als 2 % Zinsen durch die Kanalabgabe zu erlangen, und der Staat, welcher im Interesse des Verkehrs unter Umständen von den Zinsen des Anlagekapitals ganz würde absehen können, wird bei einer reinen Einnahme von 700 bis 800 Tlrn. jährlich außer den oben zu b und c gedachten Kosten von zusammen 250 Tlrn. immer noch 450 Tlr. bis 550 Tlr. also mehr als 2 % Zinsen des Anlagekapitals, welche sich auf 405 Tlr. belaufen, beziehen. Auf die erwähnte reine Einnahme ist aber bei Anwendung des entworfenen neuen Tarifs mit Wahrscheinlichkeit zu rechnen."

Der König genehmigte den so begründeten Tarifentwurf.

8. Ein Ministerialerlaß an den Oberpräsidenten in Stettin vom 22. April 1847 über die Umgestaltung der Abgabentarife für die pommerschen Seehäfen sagt:

„Als leitender Grundsatz bei den anzustellenden Erörterungen wollen Eure Exzellenz festhalten, daß es überall nicht in der Absicht liegt, aus den Hafen- und Schiffahrtsabgaben einen höheren Ertrag als einen Ersatz für die Unterhaltung der vorhandenen Schiffahrtsanstalten, wenn tunlich mit Einschluß einer mäßigen Verzinsung der darauf verwendeten Anlagekosten, zu erzielen."

Am 9. Juni 1861 beantragte die Kaufmannschaft in Stettin eine Herabsetzung der unter dem Namen des Swinemünder Hafengeldes erhobenen staatlichen Schiffahrtsabgaben. Der Handelsminister erforderte am 2. Juli 1861 von der Regierung in Stettin „eine Nachweisung der auf den Swinemünder Hafen und dessen Revier verwendeten Anlage-, Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten", bei deren Aufstellung dieselben Grundsätze maßgebend sein sollten, welche schon bei einer früheren gleichartigen Nachweisunng befolgt worden seien. Die Regierung legte am 29. Oktober 1861 eine Berechnung vor, welche sehr sorgfältig und ins einzelne gehend aufgestellt war; sie schloß ab mit einem Gesamtbaukapital von 2 281 663 Talern, dessen 4prozentige Verzinsung mit 91 266 Talern als laufende Ausgabe gebucht war.

Darauf hin beschied der Handelsminister am 25. März 1862 die Kaufmannschaft folgendermaßen:

„Infolge der Vorstellung vom 9. Juni 1861, betreffend die Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben in Stettin und Swinemünde, sind Erörterungen über das Verhältnis der zur Staatskasse fließenden Einnahmen an Schiffahrtsabgaben zu den für die Hafenanlagen zu verwendenden Ausgaben angestellt worden. Dabei hat sich ergeben, daß, abgesehen von den für Verbreiterung der Oder[1] unterhalb Stettin für das Jahr 1861 bereits verausgabten 130 000 Talern, die jährlichen Unterhaltungskosten und sonstigen Ausgaben einschließlich der Zinsen des Anlagekapitals im Jahre 1860 sich auf 208 043 Taler beliefen, wogegen an Schiffahrtsabgaben in demselben Jahre nur aufkamen 167 804 Taler, und im Durchschnitt der letzten fünf Jahre, unter denen sich das ungewöhnlich günstige Jahr 1857 befindet, nur 177 791 Taler eingenommen wurden. Unter diesen Umständen kann zurzeit eine Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben nicht in Aussicht gestellt werden, und zwar namentlich so lange nicht, als die bisher bewilligte Abgabenermäßigung für regelmäßig fahrende Dampfschiffe in vollem Umfange beibehalten wird."

Nach diesem aus dem Handelsministerium — nicht aus dem Finanzministerium — stammenden, im letzteren nicht einmal mitgezeichneten Bescheide wird man kaum noch daran zweifeln können, daß die Zinsen des Anlagekapitals an den maßgebenden Stellen in Preußen als Bestandteile der „Herstellungs- und Unterhaltungskosten" im Sinne der Zollvereinsverträge angesehen worden sind.

Schon die Schlußworte des Bescheides vom 25. März 1862 lassen hinreichend erkennen, daß die Regierung, trotz ihrer vorläufig ablehnenden Haltung im Einzelfalle, doch einer Tarifreform grundsätzlich geneigt war. Und tatsächlich wurde auch noch in demselben Jahre vom Finanzminister eine grundsätzliche Prüfung aller Tarife für Häfen und Seewasserstraßen im Ostseegebiete aus dem Gesichtspunkte der anzustrebenden Entlastung des Verkehrs eingeleitet. Durch eine allgemeine Verfügung vom 24. September 1862 wurden die Provinzialsteuerdirektoren unter Hinweisung auf die geringere Höhe der Schiffahrtsabgaben in den Hansestädten, sowie in Frankreich und Italien zu einer Äußerung über eine entsprechende Umgestaltung der Tarife aufgefordert.

Bei diesen Erörterungen kam, wie es der Natur der Sache nach nicht anders sein konnte, auch das Verhältnis der Selbstkosten des Staates und der sonst beteiligten Korporationen — Gemeinden und Kaufmannschaften — zu den hauptsächlich aus Schiffahrtsabgaben fließenden Einnahmen zur Sprache.

[1] Diese Verbreiterung wurde also als „Anstalt zur Erleichterung des Verkehrs" im Sinne der Zollvereinsverträge betrachtet.

Am 17. April 1863 beauftragte der Handelsminister die Regierung in Danzig mit der Aufstellung einer „Übersicht" der auf den dortigen Hafen verwendeten Anlagekosten und der laufenden Ausgaben; der gleiche Auftrag erging an die Regierung in Köslin wegen der Häfen in Kolbergermünde, Rügenwaldermünde und Stolpmünde.

Am 3. Mai desselben Jahres — nachdem inzwischen die verlangten Übersichten eingegangen waren — erklärte der Handelsminister dem Finanzminister gegenüber:

> „Unter den obwaltenden Umständen wird auch jetzt auf die Frage nicht näher einzugehen sein, ob ferner noch allgemein die Beschaffung der auf die Hafenanstalten zu verwendenden Mittel als entscheidendes Moment für die Feststellung der Abgabensätze zu betrachten ist oder nicht. In allen Fällen, wo die Rücksicht auf den Verkehr es gestattet, werde ich keine Veranlassung haben, der Aufrechterhaltung dieses Grundsatzes entgegenzutreten."

In demselben Schreiben wird ferner die Bilanz des Swinemünder Hafens und „Schiffahrtsreviers" besprochen und dabei bemerkt:

> „Die obige Nachweisung ergibt aber, daß ein sehr ansehnlicher Teil der Gesamtsumme der Kosten auf Zinsen des Anlagekapitals fällt, nämlich 91 266 Taler, so daß als wirklich zu verausgabende Unterhaltungs- und Verwaltungskosten jährlich nur 116 776 Taler in Betracht kommen. Da der Staat weder auf einen Unternehmergewinn, noch auf eine verzinsliche Verwendung seiner Einnahmen zu sehen hat, so würde es billig sein, auf eine Anrechnung der Zinsen des Anlagekapitals zu verzichten und zunächst nur die Beschaffung der wirklich zu verausgabenden Beträge ins Auge zu fassen."

Da der Finanzminister dem auf eine beträchtliche Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben gerichteten Wunsche des Handelsministers zustimmte, so wurde von beiden ein entsprechender Bericht an den König erstattet. Dieser vom 19. Juni 1863 datierte Bericht ist nur mit wirtschaftlichen Erwägungen begründet. Am Schlusse wird über die finanzielle Wirkung der Tarifreform gesagt, daß trotz eines allerdings zu gewärtigenden Rückganges der Einnahmen doch immerhin noch mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine vollständige Deckung der laufenden Unterhaltungskosten zu rechnen ist und daß also ein Zuschuß aus anderen Einkünften der Staatskasse nicht zu leisten sein wird. Nur die Verzinsung des auf die Hafenanstalten verwendeten Anlagekapitals würde durch den Ausfall geschmälert werden, und eine derartige Verzinsung könne weniger in Betracht kommen, als der aus einer Belebung des Seeverkehrs entspringende allgemeine Nutzen.

Die hier erwähnten Schriftstücke vom 17. April und 3. Mai sind von Delbrück gezeichnet; es muß also angenommen werden, daß auch dieser Staatsmann die Kapitalzinsen de jure als Bestandteil der Herstellungs- und Unterhaltungskosten angesehen hat.

9. Der Ministerialerlaß vom 12. September 1850 sagt über die Schiffahrtsabgaben auf dem Weichsel—Haffkanal, daß sie „wenigstens die Unterhaltungskosten decken sollen".

10. Als der Tarif für den Oberländischen Kanal vorbereitet wurde, bestimmte ein Ministerialerlaß vom 27. September 1852, daß die Abgaben „mindestens die laufenden Ausgaben" decken sollten, wünschenswert sei außerdem noch eine „allmähliche Verzinsung und Tilgung" des Baukapitals.

11. Im Jahre 1870 gab ein in der Provinz Pommern sich abspielender Einzelfall den Anlaß zu einer grundsätzlichen Erörterung der Frage, ob die Kapitalzinsen zu denjenigen Selbstkosten einer Schiffahrtsanstalt, deren Deckung durch Schiffahrsabgaben nach dem Zollvereinsvertrage von 1867 zulässig sei, gerechnet werden könnten. Die Minister der Finanzen und des Handels entschieden hierüber in einem an den Provinzialsteuerdirektor in Stettin gerichteten Erlasse vom 18. November 1870, in welchem es heißt:

„Der von Ew. Hochwohlgeboren geäußerten Ansicht, daß nach Artikel 25 des Zollvereinigungs-Vertrages vom 8. Juli 1867 die Zinsen des Anlagekapitals bei Beurteilung der Frage, wie hoch die Kanalgebühren normiert werden dürfen, nicht in Betracht zu ziehen sind, kann nicht beigetreten werden, da nach dem Sprachgebrauche und insbesondere nach der im § 3 des Gesetzes vom 16. Juni 1838, die Kommunikationsabgaben betreffend, enthaltenen ausdrücklichen Bestimmung die landüblichen Zinsen des Anlagekapitals zu den Herstellungskosten gerechnet werden, deren Berücksichtigung im Art. 25 des erwähnten Vertrages und im Art. 54 der Verfassung des Norddeutschen Bundes zugelassen ist."

12. In der Begründung zu dem Entwurfe des Gesetzes vom 6. Juni 1888, betreffend die Kanalisierung der oberen Oder, ist gesagt:

„Im übrigen wird in Aussicht genommen, für die Benutzung der Anlagen, welche zum Nutzen der Schiffahrt hergerichtet werden sollen, eine Abgabe in der Bemessung zu erheben, daß nicht nur die Unterhaltungskosten gedeckt, sondern auch das aufgewendete Kapital verzinst und nach Möglichkeit amortisiert werde."

Eine Reihe von weiteren Fällen, in welchen die Verzinsung des Anlagekapitals von Schiffahrtsanstalten durch Abgaben von der preußischen Regierung und Volksvertretung sowie von preußischen Gemeindeverwaltungen

für zulässig erachtet worden ist, hat bereits auf S. 214—224 in anderem Zusammenhange Erwähnung gefunden[1].

Auch mit Hinzurechnung dieser Fälle ist die vorstehende Darstellung der Praxis keineswegs vollständig; sie wird aber im allgemeinen genügen, um ein zuverlässiges Bild von dem Geiste, in welchem die Zollvereinsverträge und die mit ihnen inhaltlich identische Reichsverfassung in Preußen aufgefaßt und gehandhabt worden sind, zu geben.

b) Die Praxis der nichtpreußischen Zollvereins- und Bundesstaaten.

1. Der Donau—Mainkanal brachte nach dem amtlichen „Bericht über die Ergebnisse des Betriebs der Königlich Bayrischen Eisenbahnen usw." 1902 Anlage 46 in den Jahren 1853 bis 1862/66 Betriebsüberschüsse von zusammen 1 003 120 Mk. bei einem Anlagekapital von (1858/59) 27 678 193 Mk.

Es hat sich also in jener Zeit eine, wenn auch nur geringe, Verzinsung ergeben. Aus dem Umstande, daß die bayrische Regierung diese Verzinsung nicht beseitigt hat, darf wohl der Schluß gezogen werden, daß sie ihr rechtlich zulässig erschien. Das ist um so wahrscheinlicher, als in Art. 7 des bayrisch-österreichischen Donauschiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 (Bayrisches Regierungsblatt 1852 S. 717) die Berechnung der Kapitalzinsen unter den durch Schiffahrtsabgaben zu deckenden Selbstkosten ausbedungen war. Bayern konnte damals in seinen Beziehungen zu Österreich keine andere Regelung der Frage vereinbaren, als die vermöge der Zollvereinsverträge für das ganze Vereinsgebiet geltende.

2. Die seit unvordenklicher Zeit mit Schiffahrtsabgaben belastete Saale liegt teilweise im Gebiet des Herzogtums Anhalt, welches seinerseits solche Abgaben an der Schleuse zu Bernburg erhob. Von den Schiffahrttreibenden und sonst Beteiligten war behauptet worden, daß diese anhaltischen Abgaben über das durch Zollvereinsverträge zugelassene Maß der Selbstkostendeckung hinausgingen, und als im Jahre 1853 ein neuer Vertrag zwischen Preußen und Anhalt „über die Fortdauer des Anschlusses der Herzogtümer an das Zollsystem Preußens" verhandelt wurde, versuchte Preußen im Interesse seiner oberhalb und unterhalb Bernburg an der Saale liegenden Gebietsteile unter Hinweisung auf jene Klagen eine Ermäßigung des Bernburger Tarifs zu erzielen. Diese Ermäßigung wurde aber von Anhalt abgelehnt. Es heißt darüber im Schlußprotokoll des Vertrages:

[1] Seeschiffahrtsstraßen Stettin—Swinemünde und Königsberg—Pillau, Fahrrinne in der Außenweser, Ausbau der Fahrstraße in der alten Oder von Wriezen bis zum Finowkanal.



„Von seiten des Anhalt-Bernburgischen Bevollmächtigten wurde hierauf entgegnet, daß bei der Beurteilung der Höhe der Bernburger Schleusengefälle zunächst der abgeschlossene besondere Vertrag vom 17. Mai 1831 in Betracht komme, daß aber auch bei Anwendung des allgemeinen Grundsatzes (der Zollvereinsverträge) sich ein Anspruch auf Ermäßigung der Schleusengefälle nicht begründen lassen dürfte, da auch das Anlagekapital in Betracht komme, und wenn dieses mit in Ansatz gebracht werde, die Bernburger Schleusengefälle die Herstellungs- und Unterhaltungskosten nicht übersteigen. Hiernach werde es bis zu einer Verständigung über die Abänderung des Vertrages vom 17. Mai 1831 bei den durch diesen Vertrag festgestellten Gefällen bewenden müssen

Königlich Preußischer Seits behielt man sich hiernach vor, den Gegenstand zum Zweck einer Verständigung wieder aufzunehmen."

Tatsächlich blieb es vorläufig bei dem Bernburger Tarif.

Erst in den sechziger Jahren wurde, und zwar auf Delbrücks Anregung, ein neuer Versuch unternommen, um bei Gelegenheit von Verhandlungen über die „Erweiterung der Eisenbahnverbindung zwischen Preußen und Anhalt"[1] diesen Staat zur Gleichstellung seines Tarifs mit dem der preußischen Saale zu bewegen; der erstere war damals etwa dreimal höher wie der letztere. Die Eisenbahnabteilung des Handelsministeriums wurde in einem von Delbrück unterzeichneten Schreiben der Handelsabteilung vom 27. April 1863 ersucht, bei den Verhandlungen mit Anhalt eine entsprechende Forderung aufzustellen. In diesem Schreiben wird berechnet,

„daß auch bei Übertragung des preußischen Tarifs auf die Bernburger Schleuse der anhaltischen Regierung immer noch eine jährliche Einnahme von etwa 3500 Talern verbleiben würde, besonders wenn erwogen wird, daß die Saalschiffahrt im Aufschwunge begriffen ist und durch Abgabenermäßigung gefördert werden wird. Daß eine Einnahme von 3500 Talern neben den Zinsen des Anlagekapitals die Unterhaltungs- und Wiederherstellungskosten mindestens deckt, kann nach diesseitigem Dafürhalten nicht zweifelhaft sein. Gegenüber der Bemerkung des bernburgischen Kommissars im Schlußprotokoll vom 20. Dezember 1853 verdient überdies hervorgehoben zu werden, daß die Erhebung der übermäßig hohen Abgabe während der dreißigjährigen Dauer des jetzigen Tarifs längst zu einer vollständigen Erstattung des Anlagekapitals geführt haben muß."

[1] Es handelt sich um den in der Preuß. Ges.S. 1864 S. 165 veröffentlichten Vertrag vom 30. Januar 1864, der in Art. 15 tatsächlich eine Schleusengeldermäßigung brachte.

Hier wird also die Zulässigkeit der Verzinsung des Anlagekapitals aus den Schiffahrtsabgaben ausdrücklich anerkannt. Es gelang damals, die anhaltischen Sätze bis auf den Betrag der preußischen zu ermäßigen.

3. Die Nassauische Regierung hatte die Mittel für den Ausbau der Lahn als Schiffahrtsweg von der Landeskreditbank leihweise entnommen; die Zinsen dieser Anleihe wurden aus den Schiffahrtsabgaben gedeckt. Im Jahre 1867 brachten die Abgaben noch etwa 4000 Gulden Überschuß über die Betriebs- und Unterhaltungskosten. Durch Immediatbericht vom 4. März 1868 wurde die Aufhebung der Schiffahrtsabgaben erwirkt, weil „in neuerer Zeit auch in den älteren Landesteilen von der Erstattung und Verzinsung des Anlagekapitals bei Regelung der Schiffahrsabgaben Abstand genommen worden“ sei.

Aus der Fassung des Berichts ergibt sich, daß nicht Rechtsgründe, sondern Zweckmäßigkeitserwägungen für diese Tarifpraxis maßgebend waren.

4. Daß die Hansestadt Bremen und das Großherzogtum Oldenburg die Verzinsung des Baukapitals für die Fahrrinne der Außenweser — in Übereinstimmung mit der preußischen Regierung — für zulässig hielten, geht aus den S. 221—223 mitgeteilten Verträgen von 1891, 1896 und 1900 hervor.

5. Das vom Landesausschuß und Bundesrat verabschiedete elsaß-lothringische Kanalgesetz vom 26. Mai 1892 bestimmt, daß die auf den weiteren Ausbau der Kanäle zu verwendenden Kapitalien durch Schiffahrtsabgaben getilgt werden sollen. In diesem Falle hat die als gesetzgebender Körper organisierte Gesamtheit der deutschen Regierungen zur Frage Stellung genommen und zwar in dem Sinne, daß die Berücksichtigung des Anlagekapitals bei Berechnung der Selbstkosten im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung zulässig ist.

c) Abweichungen vom regelmäßigen Gange der Praxis.

Auch in dieser Frage ist das geltende Recht nicht ganz gleichmäßig und folgerichtig angewendet worden. Es läßt sich indessen nur ein einziger Fall nachweisen, in welchem die Inrechnungstellung der Kapitalzinsen deshalb unterblieben ist, weil man sie für vertrags- und verfassungswidrig hielt.

In einem Immediatbericht vom 26. März 1870 heißt es:

„Nach den aufgestellten Nachweisungen hat die Elbschleuse zu Magdeburg im Durchschnitt der fünf Jahre von 1863—1866 4328 Taler an Abgaben ertragen, während die Unterhaltung nur 863 Taler erforderte.

Die Saale- und Unstrutschleusen lieferten für dieselbe Zeit einen durchschnittlichen Abgabenertrag von 17 321 Talern, während die Unterhaltung nur 10 096 Taler in Anspruch nahm.

Bei der Revision der Tarife mußte hiernach eine erhebliche Ermäßigung ins Auge gefaßt werden."

Der Rechtsstandpunkt tritt zwar aus diesem Wortlaut nicht mit zweifelloser Klarheit hervor; die vorhergehenden Verhandlungen lassen aber erkennen, daß man hier die Zinsdeckung durch Abgaben als unzulässig ansah.

Im übrigen ist aber die Praxis — in Preußen wenigstens — durchaus konstant gewesen; man hat es mit einer Irrung zu tun, wie deren auch sonst zuweilen vorkommen.

Allerdings sind in den 60er und 70er Jahren zahlreiche Tarife in der Art herabgesetzt worden, daß auf die Verzinsung des Anlagekapitals verzichtet wurde. Indessen sind diese Maßregeln, von jener einen Ausnahme abgesehen, nur mit wirtschaftlichen Erwägungen begründet worden. Als Material für die Beurteilung dieser Rechtsfrage können, da es sich hier um jus dispositivum handelt, nur diejenigen Fälle in Betracht kommen, in welchen die Regierungen die Ermäßigung von Abgabentarifen auf den Betrag der bloßen Betriebs- und Unterhaltungskosten deshalb vornahmen, weil sie sich nach den Zollvereinsverträgen und der Verfassung hierzu verpflichtet erachteten.

d) Ergebnis der Untersuchung.

Der Ausdruck „Herstellungs- und gewöhnliche Unterhaltungskosten" ist, wie diese Darstellung ergibt, fast ausnahmslos — auch von Delbrück selbst — so verstanden und angewendet worden, daß die Kapitalzinsen einen Bestandteil der durch Abgabentarife zu deckenden Selbstkosten bilden. Es ist hiernach nicht daran zu zweifeln, daß diese, gleichzeitig der wirtschaftlichen Logik de lege ferenda entsprechende Auslegung des geltenden Rechts mit der Willensmeinung des Gesetzgebers im Einklange steht.

Im übrigen ist die Frage, was zu den Selbstkosten bei der Bildung von Abgabentarifen für Wasserstraßen gerechnet werden kann, nach praktisch-geschäftlichen Gesichtspunkten zu beantworten. Die preußische Regierung hat diese Frage in einer allgemeinen Verfügung vom 11. Juni 1896 dahin geregelt, daß bei der Tarifbildung berücksichtigt werden dürfen:

„1. Kosten der Abgabenerhebung, Betriebs-, Verwaltungs- und Unterhaltungskosten,

2. Verzinsung des Anlagekapitals,

3. Ansammlung eines Fonds für größere Reparaturen. Außerdem wird unter Umständen
4. die Deckung einer Amortisationsquote, deren Höhe den für die Amortisation von Gemeindeanleihen der in Rede stehenden Art üblichen Prozentsatz nicht übersteigen darf, und
5. die Ansammlung eines je nach der Art der betreffenden Verkehrsanstalt zu bemessenden Erneuerungsfonds für die seiner Zeit erforderlich werdende Neuherstellung derselben

zugestanden werden können.

Zu 4 und 5 darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, daß bei sogenannten ewigen Anlagen, wie z. B. Kanälen ohne Kunstbauten, schon die Inrechnungstellung einer Amortisationsquote, bei allen übrigen Anlagen aber die Ansammlung eines Erneuerungsfonds neben der Amortisation des ursprünglichen Anlagekapitals eine Vorausbelastung der ersten Benutzungsperiode zugunsten späterer Zeiten in sich schließt, welche in der Regel vermieden werden muß. Es werden deshalb gegebenenfalls diejenigen besonderen Gründe nachzuweisen sein, welche bei ewigen Anlagen die Tilgung des Anlagekapitals und bei den sonstigen Anlagen daneben die Bildung eines Erneuerungsfonds ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen."

Nach dem Preußischen Wasserstraßengesetz vom 1. April 1905 ist es zulässig, auch diejenigen Zuschüsse, welche für Unterhaltung und Verzinsung einer ihre Selbstkosten nicht vollständig deckenden Schiffahrtsanstalt aus sonstigen Mitteln geleistet werden mußten, und sogar die für solche Zuschüsse aufgelaufenen Zinsen demnächst durch Schiffahrtsabgaben wieder einzubringen.

In Preußen, Bremen und Oldenburg ist es für unbedenklich erachtet worden, aus den durch Schiffahrtsabgaben gewonnenen Einnahmen einen Reservefonds für künftig eintretende Bedürfnisse zurückzulegen. Aus den Einnahmen des für gemeinsame Rechnung der drei Staaten auf der Unter- und Außenweser erhobenen Feuer- und Bakengeldes ist allmählich ein Reservefonds angesammelt worden, der Ende 1904, obwohl in diesem Jahre aus den Mitteln des Fonds rund 780 000 Mk. auf die Verbesserung der Weser verwendet waren, rund 600 000 Mk. enthielt.

Die auf der Ruhr und im Ruhrorter Hafen erhobenen Schiffahrtsabgaben sind in großem Umfange zur Ansammlung von Neubaukapitalien verwendet worden, ohne daß von irgend einer Seite dagegen Widerspruch erhoben worden wäre. Das ist um so bemerkenswerter, als die Ruhrschiffahrt und der Verkehr des Ruhrorter Hafens nicht etwa eine interne preußische Angelegenheit war, sondern für das ganze rheinische Wirtschaftsgebiet eine sehr große Bedeutung besaß und noch heute besitzt.

Die Versorgung dieses Gebiets mit Kohlen vollzog sich früher über die Ruhrwasserstraße und den Ruhrorter Hafen, während heute nur noch der letztere die Verschiffung der durch die Eisenbahn angebrachten Kohlen neben dem Duisburger Hafen vermittelt.

II.

Die Rheinschiffahrtsakte gestattet die Abgabendeckung nicht für „Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungskosten“ wie Bundesverfassung und Zollvereinsvertrag, sondern nur für Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten“. Als die Akte unterzeichnet wurde, waren die Bundesverfassung und der Zollvereinsvertrag wenig älter als ein Jahr. Für die deutschen Regierungen war es unter diesen Umständen nicht nur naheliegend, sondern beinahe selbstverständlich, daß sie für den Begriff der Selbstkostendeckung den in jenen Urkunden angewandten Ausdruck beibehielten, sofern sie den für das übrige Deutschland geltenden Rechtszustand auch für den Rhein erhalten wollten. Wenn sie einen anderen Ausdruck wählten oder annahmen — etwa weil die nichtdeutschen Rheinuferstaaten in der Sache etwas anderes wollten — so hätte wohl Veranlassung vorgelegen, die stark abweichende Wortfassung zu erläutern. Es ist eines der vielen Kennzeichen für die leider sehr nachlässige Formulierung der Akte, daß weder eine derartige Erläuterung gegeben worden noch die Absicht einer sachlichen Abänderung des autonomen deutschen Rechtszustandes vorhanden gewesen ist. Nach den Beschlüssen der durch die Rheinschiffahrtsakte eingesetzten Zentralkommission in Mannheim gehört zu den „Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten“ auch die Verzinsung des Anlagekapitals. Dabei ist zwar die Voraussetzung gemacht worden, daß die Baukosten im Anleihewege beschafft seien; aber diese Voraussetzung ist rein formaler Natur und ohne jede praktische Bedeutung. Es ist nicht abzusehen, weshalb Staaten oder Städte oder sonstige Gemeinwesen, die etwa einen Hafen am Rhein erbauen wollten, hinsichtlich der Zulässigkeit der Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben verschieden gestellt sein sollen, jenachdem sie bereite Kapitalmittel oder verfügbare Grundstücke dabei benutzen oder ihren Bauplan im Anleihewege finanzieren. Hinge wirklich die Frage der Kapitalverzinsung durch Schiffahrtsabgaben von einer so äußerlichen Voraussetzung ab, so würde es nicht schwer sein, ihr durch die Art der Geldbeschaffung äußerlich Rechnung zu tragen[1]. Bei richtiger Auslegung des geltenden Rechts müssen

[1] Die Beschlüsse der Zentralkommission sind inhaltlich mitgeteilt bei Schenkel, „Badisches Wasserrecht“, Karlsruhe 1902 S. 112 Anm. 10 zu § 1 des Ges. vom 26. Juni 1899.

alle für eine Schiffahrtsanstalt verwendeten Vermögenswerte anrechnungsfähig sein, ohne Rücksicht auf die Art und Weise ihrer Einbringung.

Wenn hiernach die Abweichung des Wortlauts der Akte von dem der Bundesverfassung und des Zollvereinsvertrages nur durch Flüchtigkeit zu erklären ist, so gilt dasselbe von dem Fehlen jeder die Selbstkostengrenze betreffenden Vertragsabrede für künstliche Wasserstraßen, Sicherheitshäfen und sonstige Schiffahrtsanstalten. Gemeint war selbstverständlich die Geltung dieser Grenze für alle, der „Erleichterung des Verkehrs dienende" und durch Abgaben rentbar zu machende Anstalten ohne Unterschied der Zweckbestimmung. So ist der Inhalt der Akte auch von der preußischen Regierung aufgefaßt worden. Sie ist davon ausgegangen, daß ihr Inkrafttreten keinen Einfluß habe auf den durch Zollvereinsvertrag und Bundesverfassung geschaffenen Rechtszustand. Wäre sie anderer Ansicht gewesen und hätte sie insbesondere die Meinung gehabt, daß hinsichtlich der für die Tarifbildung bei den Schiffahrtsabgaben maßgebenden Selbstkostengrenze irgend eine Änderung durch die Akte hervorgerufen werde, so hätte sie eine allgemeine Nachprüfung der Tarife eintreten lassen müssen. Sie hatte bisher die Kapitalzinsen bei der Tarifbildung mitberücksichtigt; sie hielt das unter der Herrschaft der Akte nach wie vor für zulässig und ließ daher die Tarife unverändert.

III.

Das preußische Wasserstraßengesetz spricht in § 19 nur von der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals. Diese Wortfassung beruht aber nur auf Ungenauigkeit der Ausdrucksweise; gemeint war auch die Unterhaltung. Hierüber kann nach der Entstehungsgeschichte des § 19, der bekanntlich aus einem Zusatzantrage der Mehrheitsparteien hervorgegangen ist, ein Zweifel nicht obwalten. Diese Parteien wollten der in Preußen bestenden Ungleichheit — auf zahlreichen kanalisierten, regulierten und sonst verbesserten natürlichen Wasserstraßen werden jetzt Schiffahrtsabgaben erhoben, während andere abgabenfrei sind — ein Ende machen, und zwar durch Verallgemeinerung des Grundsatzes der Abgabenpflicht. Die Absicht der Verallgemeinerung bestand der Natur der Sache nach nicht nur für den Grundsatz als solchen, sondern auch für seine weitere Ausgestaltung, insbesondere inbezug auf die wichtige, die Tarifbildung wesentlich beeinflussende Frage der Selbstkostengrenze. Andernfalls wäre die Imparität, deren Beseitigung erstrebt wurde, teilweise bestehen geblieben; man hätte die Anlieger — im weitesten Sinne des Wortes — der für die Schiffahrt verbesserten natürlichen

Wasserstraßen besser gestellt, als diejenigen der nach dem Gesetz vom 1. Mai 1905 zu erbauenden Kanäle. Denn die Abgaben auf den Kanälen sollen nach § 4 dieses Gesetzes die Unterhaltungs- und Betriebskosten neben der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals aufbringen. Die Kanäle hierbei anders zu behandeln wie die regulierten Ströme, lag weder ein Grund noch die Absicht vor.

Nach der Reichsverfassung war die preußische Regierung — wenn die hier vertretene Rechtsauffassung zutreffend ist — auch vorher schon zur Deckung ihrer vollen Selbstkosten für die regulierten Ströme befugt. Das preußische Landesgesetz konnte in dieser Beziehung eine neue Rechtslage nicht schaffen. Es hat nur die Bedeutung, daß es für die Regierung eine konstitutionelle Verpflichtung begründet, von ihren im Reichsrecht begründeten Befugnissen Gebrauch zu machen. Das jus dispositivum der Reichsverfassung und des Zollvereinsvertrages ist insofern für Preußen ein partikulares jus cogens geworden. Daß mit diesem jus cogens nicht der Rahmen der reichsgesetzlichen Befugnisse vollkommen ausgefüllt sein sollte, ist nach den politischen Zusammenhängen, welche bei der Entstehung des Gesetzes vom 1. April 1905 wirksam waren, vollkommen ausgeschlossen.

Diese Auffassung ist übrigens auch in den damaligen parlamentarischen Verhandlungen deutlich erkennbar. In der zweiten Beratung des Gesetzes vom 4. Februar 1905 sagte der Abgeordnete Broemel, ein Gegner der Schiffahrtsabgaben:

„Hier wird die Forderung gestellt, auf regulierten Strömen sollen solche Abgaben erhoben werden, daß sie die Unterhaltungskosten, sowie die Verzinsung und Amortisation des aufgewendeten Kapitals decken“,

und der Abgeordnete von Pappenheim führte an demselben Tage mit Bezug auf den Wortlaut des § 9i, des jetzigen § 19 folgendes aus:

„Selbstverständlich bin ich der Ansicht, daß die Erhaltung des Rheines auf seiner jetzigen Fahrtiefe mit unter die Kosten fällt, die nach dem Art. 54 der Reichsverfassung als außerordentliche Anlage (gemeint sind die Selbstkosten) zu gelten haben.“

Da der Abgeordnete von Pappenheim der Urheber des konservativen Antrags war, durch den der § 19 in das Gesetz vom 1. April 1905 hineingekommen ist, so hat sein Zeugnis dafür, daß nach der Absicht dieses Antrags auch die Unterhaltungskosten durch Schiffahrtsabgaben aufgebracht werden sollten, gewissermaßen den Wert einer authentischen Auslegung [1].

[1] Stenograph. Berichte S. 9486 und 9502.

Die Bestimmung der Selbstkostengrenze für den einzelnen Anwendungsfall ist nicht nur von der halb wirtschaftlichen, halb rechtlichen Frage, welche Aufwendungen zu den „Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten" gerechnet werden können und müssen, sondern ebenso sehr von räumlichen und örtlichen Momenten abhängig. Die Kostenberechnung, deren Ergebnis für jene Wertgrenze maßgebend ist, kann sehr verschieden ausfallen, je nachdem man die „Anstalt" oder „besondere Anstalt", das Substrat der Abgabenerhebung, das Objekt der „Benutzung", als weitere oder engere Einheit auffaßt, und die „Erleichterung des Verkehrs", für welche die Schiffahrtsabgaben den Gegenwert bilden, auf einzelne örtliche Bauwerke oder Einrichtungen oder auf größere zusammenhängende Gruppen von Schiffahrtsanstalten bezieht. Es zeigt sich auch hierbei wieder, daß alle diese Begriffe sich gegenseitig bedingen und beeinflussen. Eine „Anstalt" muß der „Benutzung" fähig sein, sonst ist sie keine Anstalt im Sinne des Gesetzes. Die „Erleichterung des Verkehrs" muß hinsichtlich der Ausdehnung des Begriffs der „Benutzung" entsprechen, weil der Nutzen eben darin besteht, daß die natürlichen Hemmnisse der Verkehrsbewegung durch menschliches Eingreifen — Bauten oder Verwaltungseinrichtungen — beseitigt oder vermindert werden. Die Abgaben sind der Gegenwert für die Verkehrserleichterung und Benutzung; sie dürfen deshalb auch grundsätzlich nur auf die verkehrsfördernde und benutzte Anstalt bezogen und nach ihren Selbstkosten berechnet werden. Im Sinne dieses Kausalzusammenhanges von Leistung und Gegenleistung ist der Anstaltsbegriff von der Praxis bei Häfen und Wasserstraßen in sehr weitem Sinne aufgefaßt worden, wobei allerdings nicht immer sachliche Gründe, sondern zuweilen auch Zufälligkeiten der historischen Entwicklung bestimmend waren. Am einfachsten liegen die Verhältnisse im allgemeinen bei den Häfen, wo die örtliche Begrenzung der abgabepflichtigen Anstalt für die Berechnung der Selbstkosten in der Regel keine Schwierigkeiten macht. Man hat hierbei alle im Hafengebiet vorhandene Bauten und sonstige Einrichtungen, Molen, Ufereinschnitte, Kais, Krane und sonstige Hebezeuge oder Ausladevorrichtungen, Hafenschleusen, Bojen, Baken, Leuchtfeuer und andere Anlagen als wirtschaftliche Einheit betrachtet.

Es kommen auch Fälle vor, wo herkömmlicherweise Wasserstraßen mit den an ihrem Endpunkte liegenden Häfen als wirtschaftliche Einheiten hinsichtlich der Kostenberechnung und Tarifbildung behandelt worden sind; Beispiele hierfür sind die Häfen Swinemünde und Pillau mit den anschließenden Wasserstraßen über das Stettiner und Frische Haff.

Im übrigen hat man zusammenhängende Schiffahrtswege, auch solche von sehr bedeutender Länge, bei der Aufstellung von Einträglichkeitsbe-

rechnungen und Abgabentarifen regelmäßig als große Verkehrsanstalten angesehen. Das ist sowohl bei eigentlichen Kanälen als auch bei kanalisierten und regulierten Flüssen geschehen, und zwar auch in solchen Fällen, wo einzelne Teile einer Wasserstraße oder eines Wasserstraßennetzes bedeutende Verschiedenheiten hinsichtlich der Verkehrsverhältnisse und der Selbstkosten aufwiesen. Das wichtigste Beispiel hierfür ist das weitverzweigte Netz der märkischen Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder mit dem Mittelpunkte Berlin, das bei einer Gesamtlänge von fast 1200 km seit beinahe hundert Jahren — solange überhaupt das Gebührenprinzip auf die Schiffahrtsabgaben dort angewendet wird — hinsichtlich der Selbstkostendeckung als wirtschaftliche Einheit angesehen worden ist. Ebenso ist die kanalisierte Oder von Kosel bis zur Neißemündung mit den Stauanlagen bei Brieg, Ohlau und Breslau und dem um die letztere Stadt herumgeführten Großschiffahrtswege zusammen als eine einheitliche Verkehrsanlage in tarifarischer Hinsicht behandelt worden. Dasselbe gilt für den eigentlichen Dortmund—Ems-Kanal mit der kanalisierten Ems und dem Seitenkanal Oldersum—Emden an der Emsmündung.

Wollte man in äußerlicher Anwendung der Verfassungsvorschrift, wonach „Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten" erhoben werden und „die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen" dürfen, die Selbstkostenrechnung für einzelne Staustufen oder Haltungen eines Kanals oder kanalisierten Flusses, für einzelne Abschnitte eines regulierten Stroms oder für einzelne Linien eines zusammenhängenden Wasserstraßennetzes besonders aufmachen, so würde man zu sehr verschiedenen Ergebnissen kommen und für einzelne Strecken Schiffahrtsabgaben von ganz verschiedener Höhe erheben müssen. Für die märkischen Wasserstraßen ist diese Forderung auch von solchen Kreisen, welche nur an bestimmten Linien mit niedrigem Anlagekapital und geringen laufenden Kosten ein Interesse haben, erhoben aber stets abgewiesen worden[1]. Die individuelle Bestimmung der Selbstkostengrenze für die einzelnen örtlichen Schiffahrtsanstalten, die schließlich doch in ihrer Aneinanderreihung ein zusammenhängendes System darstellen, würde nicht nur das jetzt durch gegenseitige Übertragung und Ausgleichung vorteil-

[1] Im Jahre 1903 ist bei den märkischen Wasserstraßen die bis dahin unbekannte Einteilung in Wasserstraßen erster und zweiter Ordnung mit verschiedenen Tarifsätzen eingeführt worden. Sie beruht aber nicht auf der Verschiedenheit der Selbstkosten, sondern auf einer Abstufung nach der Leistungsfähigkeit. Die Selbstkostengrenze wird nur für das Gesamtnetz durch Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben des ganzen Systems bestimmt.

hafter gestaltete Verhältnis der Gesamteinnahmen zu den Gesamtausgaben verschlechtern, sondern auch eine dem Verkehrsinteresse nachteilige Buntscheckigkeit der Tarife erzeugen. Diese praktischen Nachteile würden durch den idealen Vorteil einer größeren Annäherung an das Prinzip der wirtschaftlichen Gerechtigkeit nicht aufgewogen werden. Die Schiffer, welche eine — von ihrem Standpunkte aus zufällig — besonders teuere Staustufe oder Kanalstrecke durchfahren müssen, würden es schwerlich verstehen[1], wenn man ihnen dort höhere Abgaben abforderte, als bei anderen Staustufen und auf anderen Strecken derselben Wasserstraße zu zahlen sind; denn ihnen erscheint diese Wasserstraße als das, was sie für den Verkehr auch ist, nämlich als zusammenhängende Einheit.

Ein auffälliges Beispiel für die aus äußerlichen Gründen erfolgte Trennung einer zusammenhängenden Wasserstraße in zwei tarifarisch geschiedene Teile bietet die Unterweser von Bremen bis zum Meere. Auf der Strecke von Bremen bis Bremerhaven wird nach dem Reichsgesetz vom 5. April 1886 eine Schiffahrtsabgabe erhoben, welche das Entgelt für die dort vorgenommene Vertiefung und Begradigung des Fahrwassers bildet, während durch das von den drei Weseruferstaaten ohne besondere reichsgesetzliche Ermächtigung vereinbarte Feuer- und Bakengeld die Vertiefung des Fahrwassers von Bremerhaven bis zum Meere, außerdem aber auch die Betonnung, Bebakung und Befeuerung des ganzen Schiffahrtsweges der unteren Weser bis Bremen aufwärts bezahlt wird. Die Selbstkostengrenze wird für beide Stromabschnitte und Gruppen von Schiffahrtsanstalten besonders bestimmt; für das Fahrwassergeld oberhalb Bremerhaven von Bremen allein, für das Feuer- und Bakengeld durch Verständigung der Uferstaaten.

Wenn das Preußische Gesetz vom 1. April 1905 die Erhebung von Schiffahrtsabgaben „auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen" vorschreibt und diese Abgaben so bemessen haben will, daß die Aufwendungen des Staates für die „Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse" Deckung finden, so kann in der hier angewendeten Wortfassung wohl ein Hinweis für die künftige Ausführung des Gesetzes in bezug auf die Bestimmung der Selbstkostengrenzen und die Bildung der Abgabentarife gefunden werden. Es sollen nicht sämtliche Flüsse des Staates hierbei als fingierte Einheit behandelt, sondern die erforderlichen Berechnungen für

[1] Denselben Standpunkt würden jedenfalls die beteiligten Städte, Kaufmannschaften und Industriellen einnehmen.

jeden Strom — oder jedes Stromgebiet — einschließlich der in gleichem Maße schiffbaren Nebenflüsse besonders aufgemacht werden.

Eine solche Berechnungsweise würde auch der Zweckmäßigkeit und Billigkeit mehr entsprechen, wie die Zusammenfassung aller Stromgebiete mit ihren sehr stark abweichenden wirtschaftlichen Verhältnissen; zumal die in Betracht kommenden, von der Saar bis zur Memel in weiter Entfernung auseinanderliegenden, zum großen Teile völlig voneinander getrennten Wasserstraßen als einheitliches Netz nicht angesehen werden können.

§ 3.

Nichtstaatliche Schiffahrtsanstalten.

Nach dem Wortlaut der Bundesverfassung und des Zollvereinsvertrages soll die Beschränkung der Schiffahrtsabgaben auf die Selbstkostengrenze — soweit künstliche Wasserstraßen in Betracht kommen — nur für staatliche Unternehmungen gelten. Es ist aber mit sehr großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß die Absicht des Gesetzgebers einerseits nicht so weit reichte, wie es nach der Wortfassung den Anschein hat, anderseits darüber hinausging.

Die Absicht war die Heranziehung des Privatkapitals zum Bau von Schiffahrtsanstalten durch Eröffnung einer Gewinnmöglichkeit; zu diesem Zwecke brauchte aber eine solche Möglichkeit nicht auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährt zu werden. Von ihnen konnte man erwarten und verlangen, daß sie öffentliche Verkehrsanlagen, deren Herstellung zugleich im kommunalen Interesse lag[1], auch unter der Voraussetzung der bloßen Selbstkostendeckung ausführen und nach dem Gebührenprinzip verwalten würden. Diese Auffassung hat auch — in Preußen wenigstens — durch den Gang der Entwicklung eine gewisse Bestätigung gefunden. Denn dort ist jenes Prinzip durch das Tarifhoheitsrecht des Staates und später durch die Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 auch für kommunale Schiffahrtsanstalten vollständig eingebürgert und durchgeführt. Unter der Herrschaft dieses Prinzips haben insbesondere die Städte Neuß und Rheinberg die als Erftkanal und Rheinberger Kanal bezeichneten Rheinarme ausgebaut, indem sie aus den Schiffahrtsabgaben ihre Selbstkosten einbrachten oder einzubringen suchten, und ganz neuerdings hat der Kommunal-

[1] Ohne das Vorliegen eines kommunalen Interesses ist der Bau einer Wasserstraße oder eines Hafens durch einen Gemeindeverband anderseits nicht gut denkbar.

verband des Kreises Teltow unter gleicher Voraussetzung einen Kanal von der Havel zur Oberspree südlich von Berlin mit großen Mitteln hergestellt.

Für Preußen handelt es sich also praktisch nicht um den Gegensatz von staatlichen und nichtstaatlichen, sondern um die Unterscheidung von privaten und öffentlichen Schiffahrtsanstalten, wobei die kommunalen als mittelbar staatliche behandelt und den eigentlich fiskalischen gleichgestellt werden.

Anderseits fehlt es an jedem ersichtlichen Grunde dafür, das Reizmittel der Gewährung einer Gewinnmöglichkeit dem Privatkapital gegenüber, wenn man dessen Heranziehung im Interesse der Entwicklung der deutschen Schiffahrtsinteressen überhaupt für notwendig oder wünschenswert hielt, auf die Wasserstraßen zu beschränken und nicht auch für den Hafenbau nutzbar zu machen. Daß man im Jahre 1867 auch das letztere gewollt hat, ist trotz der zu engen Wortfassung in den gesetzlichen Vorschriften kaum zu bezweifeln. Es läßt sich aber auch aus der Praxis nachweisen. Trotz der Bestimmung der älteren Zollvereinsverträge, welche den Grundsatz der Selbstkostendeckung für alle Wasserstraßen und Häfen ohne Unterschied der Eigentumsverhältnisse aufstellten, hatte der einer Aktien-Gesellschaft gehörige Duisburger Rheinhafen in den fünfziger und sechziger Jahren hohe Dividenden gebracht; die Gesellschaft hatte 1855 bis 1857 je 10, 1858 15, 1859 und 1860 je 10, 1861 12, 1862 30, 1863 10 und seitdem stets 7 vom Hundert verteilt[1]. Der Duisburger Hafen — heute der erste Binnenhafen der Welt — war schon damals einer der größten und bedeutendsten im preußischen Staate; seine hohe Verzinsung war, wie sich auch aus den Akten jener Zeit nachweisen läßt, bei den Zentralbehörden in Berlin vollkommen bekannt. Niemand konnte auf den Gedanken kommen, ein solches für damalige Zeit sehr bedeutendes Privatunternehmen nach dem Inkrafttreten des Art. 54 der Bundesverfassung im Jahre 1867 auf Selbstkostendeckung zu reduzieren.

Noch weit auffallender ist die Tatsache, daß man bei dem Abschluß der Rheinschiffahrtsakte, die im Gegensatze zur Bundesverfassung und zum Zollvereinsvertrage doch nur einen beschränkten Kreis von verhältnismäßig leicht übersehbaren Schiffahrtsanstalten zu berücksichtigen hatte, sich des Duisburger Hafens und seiner Eigenschaft als gewinnbringende Privatunternehmung nicht erinnerte. Die Akte behandelt alle Häfen gleich und beschränkt sie alle auf Selbstkostendeckung, sogar noch in einer — der Bundesverfassung gegenüber — scheinbar verschärften Form.

---

[1] Vgl. „Der Duisburger Hafen 1826—1888 von Dr. Feodor Göcke.“ Duisburg 1888, F. H. Nieten.

Die preußische Regierung hat weder bei der Emanation der Verfassung und des Zollvereinsvertrages von 1867 noch bei der Publikation der Rheinschiffahrtsakte die Meinung gehabt, daß sich hinsichtlich der Selbstkostengrenze bei den Häfen etwas ändere. Sonst hätte sie bei staatlichen, kommunalen und privaten Häfen eine allgemeine Revision der Tarife anordnen müssen, was sie aber nicht getan hat.

In der Folgezeit sind in Preußen mehrfach Privathäfen für den öffentlichen Verkehr angelegt und Abgabentarife für solche erlassen worden. In einem dieser Fälle — es handelte sich um den Flößereihafen bei Brahemünde an der Weichsel — wurde auch die Rechtsfrage erörtert und in dem Sinne entschieden, daß der Grundsatz der bloßen Selbstkostendeckung nach der richtig verstandenen Willensmeinung des Gesetzgebers nicht nur für künstliche Wasserstraßen, sondern auch für künstliche oder durch Bauten verbesserte Häfen unanwendbar sei, soweit diese Anstalten von privaten Unternehmern hergestellt und verwaltet würden.

VI.

Die Zahlungspflicht.

Über die Verpflichtung zur Zahlung der Schiffahrtsabgaben an den Erhebungsberechtigten enthält das öffentliche Recht keine Vorschriften. Die Verwaltung hält sich der Regel nach an den Schiffsführer, zieht von ihm die Abgaben ein und überläßt ihm den Rückgriff an Dritte. Das gilt auch von denjenigen Schiffahrtsabgaben, die nicht vom Schiff und seiner Tragfähigkeit oder seinem Raumgehalt, sondern von der Ladung zu entrichten sind [1]. Ob man die Abgabe nach dem einen oder dem anderen Maßstabe berechnet, ist eine bei der Tarifbildung zu beantwortende praktische Frage; für die rechtliche Natur der Abgabe ist sie ohne Bedeutung. In früheren Jahrzehnten dachte man freilich anders; die tief eingewurzelte Abneigung gegen die der Regel nach von der Ladung erhobenen Binnenzölle machte sich vielfach auch nach der Richtung geltend, daß man Schiffahrtsabgaben nach Gewicht und Gattung der beförderten Güter wegen dieser äußeren Ähnlichkeit mit jenen Zöllen perhorreszierte und möglichst vermied [2]. Diese Tendenz tritt in den Verhandlungen der Nationalversammlung zu Frankfurt aus den Jahren 1848 und 1849, aber auch in der Stellungnahme der Regierungen, vielfach hervor. So beantragten die Regierungen in ihrer Kollektivnote vom 23. Februar 1849 zum Entwurfe der Reichsverfassung aus dem die Seeschiffahrtsabgaben betreffenden § 22: „Die Abgaben, welche — von den Schiffen und deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden“ usw. die Worte „und deren Ladungen“ zu streichen, weil Abgaben auf die Schiffsladungen Eingangszölle seien. „Es wäre ja nicht ausgeschlossen, Schiffe mit Ladungen von großem Volumen und geringem Werte niedriger zu tarifieren, wie denn bisher schon Schiffe in Ballast niedrigere Schiffsabgaben entrichteten. Die Berechnung der Abgabe müsse aber nach dem Schiffsraume erfolgen.“ Der Verfassungsausschuß

---

[1] Abgesehen natürlich von denjenigen Abgaben, die erst im Augenblick der Auslabung fällig werden und die Gegenleistung für die Benutzung der Entlöschungseinrichtungen darstellen. Diese Gebühren werden, ebenso wie diejenigen für die Einladung von den Ladungsinteressenten eingezogen.

[2] Vgl. S. 180 u. 188—190 dieser Arbeit.

sprach sich dann aber auf Wunsch von Hamburg und Bremen für die Beibehaltung jener Worte aus, weil die Ausartung solcher Abgaben in Zölle nicht zu befürchten sei. Die der Reichsgewalt vorbehaltene Genehmigung der Tarife biete hiergegen die erforderlichen Bürgschaften[1].

Auch die Darstellung der älteren preußischen Verwaltungspraxis S. 168 bis 197 läßt diese mißtrauische Abneigung gegen Schiffahrtsabgaben von der Ladung erkennen. Sie war sachlich nicht gerechtfertigt und ist jetzt längst verschwunden; im Gegenteil ist man gerade auf Betreiben der Schiffahrtsbeteiligten in letzter Zeit immer mehr zu dieser Art der Tarifbildung übergegangen. Das staatsrechtliche Wesen der Schiffahrtsabgabe ist von der Art der Abgabenberechnung ebenso unabhängig wie das Wesen des Binnenzolls. Man konnte und kann beide vom Schiffsraum oder von der Ladung oder auch nach einem kombinierten System erheben; entscheidend ist nur die Festhaltung oder Außerachtlassung der Selbstkostengrenze.

Verschieden von der Frage, wer seitens der Verwaltung wegen Zahlung der Schiffahrtsabgaben in Anspruch genommen wird, ist die der Verpflichtung zur endgültigen Tragung dieser Gebühren. Sie ist durch dispositives Zivilrecht geregelt, und zwar in § 65 des Reichsgesetzes, betreffend die privatrechtlichen Verhältnisse der Binnenschiffahrt, vom 15. Juni 1895[2], wonach in Ermangelung einer besonderen Vereinbarung die Hafen-, Schleusen-, Kanal- und Brückengelder sowie Lotsengebühren dem Frachtführer zur Last fallen, während er Ufer-, Kran- und Wiegegelder im Falle ihrer Verauslagung von den Frachtbeteiligten zurückfordern kann. Für die Seeschiffahrt bestimmt § 621 des Handelsgesetzbuchs, daß Lotsengeld, Hafengeld und Leuchtfeuergeld unter der gleichen Voraussetzung vom Verfrachter allein getragen werden müssen.

Dem Staate oder sonstigen Einziehungsberechtigten gegenüber besteht sowohl in der Binnen- wie in der Seeschiffahrt eine dingliche Haftung des Schiffes für alle Schiffahrtsabgaben. (§ 102 des Binnenschiffahrtsgesetzes. § 754 des Handelsgesetzbuchs.)

Die Einziehung fälliger Schiffahrtsabgaben in anderen Bundesstaaten ist nach dem Reichsgesetz vom 9. Juni 1895 über den Beistand bei Einziehung von Abgaben und Vollstreckung von Vermögensstrafen[3] zulässig.

Ob es zweckmäßig und aussichtsvoll wäre, die Verpflichtung nicht nur zur Zahlung, sondern auch zur Tragung der Schiffahrtsabgaben durch eine

---

[1] Vgl. Verhandlungen der Nationalversammlung von Wigard, Band VII S. 5446 und Band VIII S. 5748 und 5749.

[2] R.G.Bl. 1898 S. 868.

[3] Reichsgeſ.Bl. S. 256.

öffentlichrechtliche Vorschrift zu regeln, ist sehr zweifelhaft. Wer auch zunächst durch Gesetzgebung oder Verwaltung hierbei in Anspruch genommen wird; an dem Streben nach Abwälzung der Abgabenlast auf einen anderen kann er nicht gehindert werden. Die schließliche Verteilung der Lasten wird immer eine wirtschaftliche Machtfrage bleiben, das Ergebnis eines Interessenkampfes, der bei der Feststellung der Frachten durch Angebot und Nachfrage zwischen dem Transportgewerbe einerseits und Verbrauchern, Hervorbringern oder Kaufleuten anderseits ausgefochten wird. Immerhin könnte der Ausgang dieses Kampfes einigermaßen von der Gesetzgebung durch Aufstellung von Grundsätzen oder Regeln beeinflußt werden, wie er tatsächlich auch beeinflußt wird durch Handelsgebräuche. Solche bestehen schon jetzt, namentlich in der Seeschiffahrt, vielfach in dem Sinne, daß Abgaben von der Ladung in der Regel den Empfänger und Versender, Abgaben vom Schiff dagegen den Reeder treffen.

VII.

Die Rheinschiffahrtsakte.

Die allgemeinen Gründe dafür, daß Schiffahrtsabgaben jeder Art, also auch Fahrwassergelder, mit den Vorschriften der Rheinschiffahrtsakte vereinbar sind, ergeben sich aus den historischen und rechtlichen Ausführungen der bisherigen Abschnitte dieser Arbeit.

Die historische Untersuchung ergab die Identität des Rechtsinhaltes der Akte mit dem der Verfassung und des Zollvereinsvertrages. Von entscheidender Bedeutung für diese Beweisführung war der Mangel eines Anlasses, einerseits zur Änderung des eben erst geschaffenen Rechtszustandes, anderseits zu verschiedener Rechtsbildung für den Rhein und die anderen deutschen Ströme. Daß bei Abschließung des Elbzollvertrages von 1870 kein anderes Recht als das der Rheinschiffahrtsakte — in bezug auf die entscheidende Frage der Zulässigkeit von Befahrungsabgaben — geschaffen werden sollte, ist auf S. 19 besonders nachgewiesen worden.

Und wenn es trotzalledem irgendwelche Gründe sachlicher oder politischer Art gegeben hätte, welche dazu nötigten, den Rhein und seine Schiffahrt einem Sonderrecht zu unterstellen, so wäre die Erwähnung und Erläuterung dieser Tatsache bei den Verhandlungen über das Zustandekommen der Akte sicherlich angezeigt, bei ihrer Vorlage an den preußischen Landtag notwendig gewesen. Notwendig auch dann, wenn die Abweichung von dem für alle anderen Flüsse geltenden Rechtszustande nur darin bestanden hätte, daß man sich in der Ausnutzung des verfassungsmäßig für Schiffahrtsabgaben gewährten Spielraumes durch den Staatsvertrag beschränken wollte.

Die rechtlichen Gesichtspunkte ergeben sich im wesentlichen aus der grundsätzlichen Verschiedenheit zwischen Binnenzöllen und Schiffahrtsabgaben, sowie ferner aus dem allgemeinen Charakter des Anstalts- und Anlagebegriffes.

Die große Wichtigkeit des Gegenstandes und die überragende Bedeutung des Rheins für die deutsche Binnenschiffahrt — seine Verkehrsleistung in Tonnenkilometern ist etwa ebensogroß wie die aller anderen Wasserstraßen zusammen — machen aber die Beschränkung auf jene allgemeine Beweis-

führung unmöglich. Es ist vielmehr notwendig, außerdem noch die Entstehungsgeschichte der Akte und das innere Gefüge ihrer Vorschriften zum Gegenstande einer besonderen Untersuchung zu machen und jeden irgendwie erreichbaren Auslegungsbehelf, der zur Aufklärung der Rechtsfrage geeignet erscheint, mit heranzuziehen.

* * *

Was zunächst die Entstehungsgeschichte anbetrifft, so war für das Verhalten der deutschen Regierungen bei den Vertragsverhandlungen der Gesichtspunkt und das Bestreben, die bisherigen Binnenzölle den Niederlanden gegenüber als Negoziationsmittel zu benutzen, in erster Reihe maßgebend.

Dieser Gedanke war allerdings nicht nur naheliegend, sondern für den Beobachter der historischen Entwicklung geradezu selbstverständlich; denn schon in den Jahren 1848 und 1849 hatte er in den Verhandlungen über die Beseitigung der Flußzölle eine große Rolle gespielt. Insbesondere hatte die Minderheit des volkswirtschaftlichen Ausschusses der Nationalversammlung in ihrem „Erachten I zu dem Verfassungsparagraphen 26"[1] gegenüber dem Drängen der radikalen Mehrheit gewarnt:

> „Es würde unpolitisch sein, diese Flußzölle mit einem Federstriche für immer und gänzlich aufzuheben, anstatt sie jenen fremden Staaten, namentlich den Niederlanden gegenüber, als Unterhandlungsmittel zu gebrauchen."

Nun waren zwar die Binnenzölle von der Rheinschiffahrt infolge der Friedensverträge des Jahres 1866 seit dem 1. Januar 1867 de facto beseitigt. Der preußische Unterhändler für den Abschluß der Rheinschiffahrtsakte erklärte aber nach dem Protokoll vom 23. Juli 1868, die deutschen Staaten hätten auf diese Zölle „keineswegs ohne weiteres verzichtet", wenn sie auch deren Erhebung eingestellt hätten. Die übrigen deutschen Vertreter schlossen sich dieser Auffassung im allgemeinen an.

Der französische Vertreter scheint, wenn er auch über die Auslegung jener Friedensverträge keine Meinung haben und noch weniger Rechte aus ihnen herleiten konnte, doch im wesentlichen den deutschen Standpunkt unterstützt zu haben. Diese Annahme ist um so wahrscheinlicher, als die von den Niederlanden für den Verzicht auf die Zölle verlangte Gegenleistung der gesamten Oberrheinschiffahrt, also auch der elsässischen, zugute gekommen

---

[1] Abgedruckt mit den stenographischen Berichten über die Sitzung der Versammlung vom 10. November 1848. Wigard, Band V S. 3220.

wäre. Die Gegenleistung sollte nämlich darin bestehen, daß die Niederlande ebenso wie alle anderen Rheinuferstaaten eine positive Verpflichtung übernehmen sollten, den Strom den steigenden Bedürfnissen der Schiffahrt entsprechend nicht nur zu unterhalten, sondern auch weiter auszubauen.

Die Rechtslage erschien in dieser Beziehung vom deutschen und wahrscheinlich auch vom französischen Standpunkte aus als nicht befriedigend.

Die damals geltende, für alle Rheinuferstaaten verbindliche Rheinschiffahrtsordnung vom 31. März 1831 kannte eine eigentliche Strombaupflicht nicht. Nach Art. 67 dieser Urkunde waren die Staaten nur gehalten

„eine besondere Sorgfalt darauf zu verwenden, daß auf ihrem Gebiete der Leinpfad überall in guten Stand gesetzt, darin gehalten und, so oft es nötig sein wird, ohne einigen Aufschub auf Kosten desjenigen, den es angeht, wieder hergestellt werde, damit in dieser Beziehung der Schiffahrt nie einiges Hindernis im Wege stehe."

Im übrigen erstreckte sich die Verpflichtung nur auf die Verhütung von Nachteilen, die der Schiffahrt durch Schiffmühlen, Wehre und „sonstige Kunstanlagen" entstehen könnten, auf die Fürsorge für Öffnung der Schiffbrücken, und auf die Hinwegräumung „jedes anderen im Strombette selbst vorkommenden Hindernisses der Schiffahrt, *sofern dergleichen Hindernisse von einem Mangel an der gehörigen Stromaufsicht und Instandhaltung herrühren*."

Neben diesen Vertragsfestsetzungen bestand noch eine besondere Abrede über die Strombaupflicht in Art. 23 des Handels- und Schiffahrtsvertrages, den Preußen für sich und zugleich für den Zollverein am 31. Dezember 1851 mit den Niederlanden abgeschlossen hatte. Dort war in Art. 23 vereinbart:

„Um sobald als möglich die Hindernisse zu entfernen, welche der Zustand der Ströme, insbesondere zwischen Köln und Dordrecht und Rotterdam, der Schiffahrt in den Weg legt, verpflichten beide Regierungen sich gegenseitig, und zwar jede Regierung in betreff desjenigen Teiles des Rheins, welcher ihr Gebiet durchströmt, den Lauf desselben *berichtigen* und *das Fahrwasser vertiefen* zu lassen, um, *insoweit es durch künstliche Arbeiten geschehen* kann, zu allen Jahreszeiten eine für beladene Fahrzeuge hinreichende Fahrtiefe zu sichern[1]."

Nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung besteht eine sehr weitgehende, nur durch das Maß des technisch Erreichbaren begrenzte internationale Verpflichtung zum Ausbau des Rheinstroms zwischen Deutschland und den Niederlanden für die Strecke oberhalb Rotterdam; eine Verpflichtung,

[1] Vgl. Preußische Gesetzsammlung 1852 S. 145.

die weder hinsichtlich der Kostenfrage noch hinsichtlich der für künftige Strombaupläne maßgebenden Schiffsgefäße und Wasserstände an irgendwelche Bedingungen und Einschränkungen gebunden ist.

Der Handels- und Schiffahrtsvertrag vom 31. Dezember 1851 ist kündbar; von dem Kündigungsrecht ist bisher kein Gebrauch gemacht worden. Er besteht infolgedessen — einschließlich der hier in Betracht kommenden Vorschrift des Art. 23 — heute noch zu Recht.

Das Streben der deutschen Unterhändler im Jahre 1868 war nun darauf gerichtet, die in jenem Vertrage ausgesprochene Strombaupflicht, deren praktische Bedeutung durch die Kündigungsklausel stark beeinträchtigt erschien, in gleicher oder ähnlicher Wortfassung in die unkündbare neue Rheinschiffahrtsakte zu übernehmen, um hierdurch eine feste Rechtsgrundlage für die künftige Entwicklung der größten deutschen Wasserstraße und eine Sicherung dagegen zu erlangen, daß der Ausbau der niederländischen Strecke gegenüber den Verbesserungsarbeiten in Deutschland zum Schaden der gesamten Rheinschiffahrt vernachlässigt oder verlangsamt werden könnte. Für das auf diesem Gebiete von den Niederlanden verlangte Entgegenkommen sollte der internationale Verzicht auf die Binnenzölle die Gegenleistung bilden.

Der preußische Standpunkt war in dem der niederländischen Regierung mitgeteilten Entwurf zu einer revidierten Rheinschiffahrtsakte mit den Worten:

„Les parties contractantes s'engagent chacune pour l'étendue de son territoire à mettre le chenal et le chemin d'halage en bon état et à les maintenir dans cet état"

als Art. 30 zum Ausdruck gebracht worden. Dieser Vorschlag drang jedoch nicht durch, und nach langen, mühevollen Verhandlungen kam es schließlich zu einem Kompromiß, wonach die Strombaupflicht der Uferstaaten durch die Einschaltung comme pour le passé oder deutsch: (machen sich) wie bisher (verbindlich) beschränkt werden sollte. Diese Einschaltung macht auf den ersten Blick den Eindruck einer contradictio in adjecto. Denn eine Verpflichtung, das Fahrwasser „in guten Stand zu setzen" oder mit anderen Worten für die Schiffahrt zu verbessern, war nach der Rheinschiffahrtsordnung vom 31. März 1831 nicht vorhanden, und der Art. 23 des Vertrages vom 31. Dezember 1851 konnte, weil er nicht für alle Rheinuferstaaten galt, in diesem Zusammenhange — zwischen den Kontrahenten der „revidierten Rheinschiffahrtsakte" — nicht in Betracht kommen. Anderseits ist es nach dem Gange der Verhandlungen ausgeschlossen, daß die nicht nur mangelhafte, sondern geradezu die Vertragsabsicht verdunkelnde Fassung des

jetzigen Art. 28 lediglich einem der Flüchtigkeitsfehler, wie sie in der Rheinschiffahrtsakte leider vielfach vorkommen, ihre Entstehung verdankt. Hätte man hinsichtlich der Strombaupflicht nur den status quo ante aufrechterhalten wollen, so hätte man sich schließlich auch die Mühe einer neuen Vertragsabrede und Wortfassung ersparen können. Außerdem deuten die Bestimmungen im vorletzten und letzten Satze des Art. 28:

„Auf Stromstrecken, welche noch nicht hinreichend in den Stand gesetzt sind und deshalb ein veränderliches Fahrwasser haben, wird letzteres von der Regierung, in deren Gebiet die Stromstrecke belegen ist, kenntlich durch Baaken bezeichnet werden.

Befinden sich solche Stromstrecken in den Gebieten zweier sich gegenüberliegender Uferstaaten, so trägt jeder von ihnen die Hälfte der Anlage- und Unterhaltungskosten",

doch daraufhin, daß eine gewisse Verbindlichkeit hinsichtlich des künftigen Ausbaues der Wasserstraße übernommen werden sollte.

Es bleibt also kaum eine andere Erklärung übrig als die, daß man eine unklare und mehrdeutige Ausdrucksweise gerade wegen dieser Eigenschaften gewählt hat, um sachliche Meinungsverschiedenheiten zu überwinden oder vielmehr zu verdecken; wobei hinsichtlich der Wortfassung eine Art von sacrificium intellectus dargebracht wurde.

Demgegenüber ist der Art. 3 der Akte, welcher die deutsche Gegenleistung in Gestalt des internationalen Verzichtes auf die Binnenzölle enthält, vollkommen klar und deutlich. Diese Gegenleistung war für die Niederlande von hohem Werte. Sie bestand nicht nur in einer unmittelbaren Entlastung der sehr lebhaften niederländischen Rheinschiffahrt, sondern auch in einer mittelbaren, sehr bedeutenden Förderung der Handelsinteressen von Rotterdam und Amsterdam — um hier nur die wichtigsten niederländischen Seehäfen zu nennen. Die Entwicklung dieser Häfen ist und war schon damals von dem Umfange ihrer Verkehrsbeziehungen zum deutschen Hinterlande durchaus abhängig. Durch die spontane Beseitigung der deutschen Binnenzölle hatten diese Beziehungen an geographischer Ausdehnung und Intensität viel gewonnen, ebenso wie sie heute[1] viel gewinnen würden, wenn etwa die Mainkanalisierung nach Aschaffenburg, die Neckarkanalisierung nach Heilbronn, die Moselkanalisierung nach Lothringen und die Rheinregulierung nach Basel zustande kommen sollten, und wie sie durch den Rhein—Weser-Kanal gewinnen werden, wenn nicht bei der Tarifierung der Kanalabgaben ein entgegengesetzter Einfluß geübt wird. Vom Standpunkte

[1] Zum Teil auf Kosten der deutschen Nordseehäfen.

der heute in gewaltigem Maßstabe zunehmenden Seehandelsinteressen ist die entscheidende Frage überall dieselbe; es handelt sich um die Abgrenzung der merkantilen Einflußbereiche von Rotterdam und Amsterdam gegenüber den deutschen Nordseehäfen und Genua. Grenzverschiebungen, wie sie damals durch Entlastung des Rheinverkehrs von Binnenzöllen eintraten, werden heute durch eine andere Form der Verkehrsverbilligung, nämlich durch den Ausbau der Binnenwasserstraßen, herbeigeführt. Insofern haben die holländischen Seehäfen und mit ihnen das Königreich der Niederlande schließlich selbst ein hohes Interesse an der Entwicklung des Wasserstraßenbaues in ihrem deutschen Hinterlande[1].

Trotz alledem gelang es im Jahre 1868 nicht, durch die Konzession des internationalen Verzichtes auf die Binnenzölle den Niederlanden gegenüber — vielleicht weil man tatsächlich die Zölle vorher außer Hebung gesetzt hatte — mehr zu erreichen als jener unklare und ohne Zweifel absichtlich mehrdeutige Kompromiß[2]. In der Praxis erwies sich dieser Kompromiß als völlig wertlos; denn die Niederlande haben später jede Verpflichtung zur Verbesserung des Rheinstroms aus der Akte abgelehnt. Dasselbe taten die deutschen Staaten in ihren Beziehungen untereinander.

Ob die deutschen Regierungen bei Unterzeichnung der Akte ein besseres Ergebnis als das tatsächlich erreichte hinsichtlich der Sicherstellung des Ausbaues der Wasserstraße erwartet haben und erwarten konnten, mag dahingestellt sein. Denn die Enttäuschung solcher Erwartungen würde immer nur als politischer Faktor in Betracht kommen, nicht aber die Rechtsgültigkeit des Inhalts der Akte beeinträchtigen, insbesondere auch nicht die Rechtsverbindlichkeit der deutschen Konzession in Gestalt des Verzichtes auf Binnenzölle.

Hiernach ist die Rechtslage die, daß keine Strombaupflicht auf Grund der Akte besteht. Es besteht nur eine Strombaupflicht aus dem Handelsvertrage, dessen Art. 23 durch den Art. 28 der Akte nicht außer Kraft ge-

[1] Das analoge Interesse, welches der Seestaat Bremen an der Entwicklung des Wasserstraßennetzes in seinem preußischen Hinterlande hat, betätigt er durch Übernahme von Zinsgarantien für die neuherzustellenden Kanäle.

[2] Nach Nr. 206 der „Norddeutschen Allgemeinen Zeitung" vom 3. September 1868 hatte die niederländische Regierung nicht einmal eine Vertragsvorschrift des Inhalts:

„Die niederländische Regierung wird dafür Sorge tragen, daß die Schiffahrt auf den Wasserwegen, welche die Verbindung des Rheins mit dem offenen Meer über Dordrecht, Rotterdam und Hellvoetsluis vermitteln, nicht erschwert werde" zugestehen wollen.

setzt werden sollte und auch — abgesehen von anderen Gründen — schon deshalb nicht außer Kraft gesetzt werden konnte, weil die Kontrahenten der Akte und jenes Vertrages nicht dieselben waren. Der letztere ist vom Zollverein[1] geschlossen, dessen Rechtsnachfolger jetzt das Deutsche Reich ist, während die erstere von den einzelnen deutschen Rheinuferstaaten als solchen vereinbart wurde. Jeder Teil, Deutschland und Niederland, kann sich von dieser — in Deutschland allerdings den Einzelstaat, nicht das Reich treffenden — Baulast einseitig befreien, aber nur durch das Mittel der Vertragskündigung. Ob dieses Mittel zu dem etwa verfolgten Zwecke im Verhältnis stehen würde, kann hier unerörtert bleiben.

* * *

Die Bestimmungen über Schiffahrtsabgaben sind in dem logischen Aufbau der Akte und des Schlußprotokolls auf zwei Gruppen verteilt; eine negative, welche gewisse Erhebungen verbietet, und eine zweite mit positivem Inhalt, welche — verteilt auf den Text der Akte und des Schlußprotokolls — gewisse andere Abgaben zuläßt.

Die negative Regelung ist in dem kurzen Satze des Art. 3 enthalten, welcher eine „lediglich auf die Tatsache der Beschiffung" begründete Abgabe untersagt. Im französischen Texte ist der Gegenstand des Verbots bezeichnet als „aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation". Dieser Text muß der weiteren Erörterung zugrunde gelegt werden, weil die Wortfassung einem französischen Vorbilde, dem Pariser Vertrage vom 30. März 1856, entlehnt ist. Wie die Vergleichung mit dem auf S. 20 mitgeteilten Texte des letzteren ergibt, ist der entscheidende Wortlaut — die Ausdrücke droit und péage sind synonym gebraucht — in beiden Urkunden völlig übereinstimmend. Diese Übereinstimmung enthält nicht nur eine Rechtfertigung, sondern geradezu eine Nötigung für die Annahme, daß auch der Sinn in beiden internationalen Vereinbarungen derselbe sein sollte. Das um so mehr, als die Gleichheit des Wortlautes nicht etwa auf Zufälligkeit, sondern, wie aus der Entstehungsgeschichte der Akte nachzuweisen ist, auf Absicht beruht.

In dem ursprünglichen preußischen Entwurf vom Jahre 1867 lautete die entsprechende Bestimmung, damals Art. 2, wesentlich einfacher:

„Pour la navigation du Rhin aucun droit ne doit être perçu ni sur les bâtiments ou leurs chargements ni sur les radeaux ou trains de

[1] Das Interesse an der besseren Schiffbarmachung der Rheinwasserstraße besteht auch bei anderen Zollvereinsstaaten, die nicht Rheinuferstaaten und deshalb nicht Signatarmächte der Rheinschiffahrtsakte sind, z. B. bei Württemberg.

bois.“ — „Für die Befahrung[1] des Rheins darf eine Abgabe weder von den Schiffen oder deren Ladungen noch von den Flößen erhoben werden.“

Vergleicht man mit diesem Wortlaut die schließlich, anscheinend auf Betreiben des französischen Vertreters, gewählte, aus dem Pariser Vertrage entlehnte Fassung, so springt die der letzteren zugrunde liegende Absicht, das Verbot seines allgemeinen Charakters zu entkleiden und in seiner sachlichen Wirkung einzuschränken, ohne weiteres in die Augen.

Der Gegenstand des Verbots ist nicht mehr aucun droit pour la navigation, sondern aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation. Wenn die Zusätze basé uniquement und sur le fait überhaupt irgendeinen Sinn haben sollen — anderenfalls hätte man sie doch wohl nicht gemacht, sondern den preußischen Entwurf einfach angenommen —, so kann er nur darin liegen, daß Befahrungsabgaben nicht unter allen Umständen unzulässig sein sollen. Wollte man sie unter keinen Formen und Voraussetzungen jemals gestatten, dann wäre dieser Gedanke durch den preußischen Vorschlag mit seiner kurzen, peremptorischen Fassung ohne Zweifel weit zutreffender zum Ausdruck gekommen.

Aus den Wandlungen, welche hiernach der Text des jetzigen Art. 3 im Laufe der Verhandlungen erlitten hat, geht hervor, daß seine Anpassung an Art. 15 des Pariser Vertrages gewollt und beabsichtigt war. Demgemäß erscheint das Auslegungsmaterial, welches in bezug auf diesen Art. 15 damals vorlag, und die Auslegung, die er auf Grund dieses Materials damals schon erfahren hatte, auch auf die gleichlautende Vorschrift der Rheinschiffahrtsakte anwendbar. Die näheren Ausführungen hierüber sollen in dem die Donauschiffahrtsakte betreffenden folgenden Abschnitt gegeben werden; es sei hier aber kurz vorweg bemerkt, daß für die Donau von den beteiligten Mächten die Auffassung vertreten und betätigt worden war, daß Fahrwassergelder als Gegenleistung für Stromverbesserungen keine droits basés uniquement sur le fait de la navigation und deshalb mit dem Art. 15 des Pariser Vertrages vereinbar seien.

Übrigens deutet auch der zweite Satz des Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte,

„Ebensowenig ist auf diesen Gewässern oberhalb Rotterdam und Dordrecht die Erhebung von Bojen- und Bakengeldern gestattet“,

und seine Beziehung auf das im ersten Satze ausgesprochene Verbot von Abgaben für die bloße Tatsache der Befahrung darauf hin, daß die Be-

[1] Dieser Ausdruck ist ohne Zweifel besser wie der im vollzogenen Vertrage gewählte, „Beschiffung“; zumal der letztere nicht auf die Floßfahrt paßt.

nutzung von Anstalten, Vorkehrungen und Einrichtungen, welche die Befahrung erleichtern, grundsätzlich die Erhebung von Gebühren rechtfertigen, und daß eine solche Erhebung nicht als basé uniquement sur le fait de la navigation angesehen werden soll. Denn wenn die Meinung die gewesen wäre, daß die Unzulässigkeit der Bojen- und Bakengelder eine Konsequenz des im ersten Satze ausgesprochenen Verbots darstelle, so hätte die Anknüpfung des zweiten Satzes nicht mit „ebensowenig", sondern etwa mit „insbesondere" erfolgen müssen. Der Gebrauch des ersteren Ausdrucks läßt erkennen, daß man Gebühren als Gegenleistung für Schiffahrtsverbesserungen grundsätzlich nicht verwerfen, aber in bezug auf Bojen- und Bakengelder eine besondere Regelung eintreten lassen wollte[1].

* * *

Die zweite, positive Gruppe von Vorschriften über Schiffahrtsabgaben findet sich einerseits in Art. 27 der Akte, anderseits im Schlußprotokoll zu Art. 3. Auch diese Vorschriften sind gegenüber dem preußischen Entwurf wesentlich verändert. Er hatte nur örtliche Gebühren, welche für die Benutzung von Umschlags- und Lagereinrichtungen in den Freihäfen sowie in den übrigen Hafenstädten entrichtet werden sollten, vorgeschlagen, während der Entwurf des Schlußprotokolls Bestimmungen über die Schiffahrtsabgaben überhaupt nicht enthielt. Auch hier traten im Laufe der Verhandlungen wesentliche Änderungen ein, und zwar ebenfalls im Sinne der Eröffnung eines größeren Spielraums für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben. Der Einschränkung des in Art. 3 ausgesprochenen Verbots von Befahrungsabgaben entsprach eine Erweiterung der positiven Vorschriften über die Erhebung von Gebühren als Entgelt für Verbesserungen und Verkehrsleistungen. Demgemäß wurden in dem jetzigen Art. 27 die ursprünglich vorgesehenen Höchstsätze für Hafenabgaben beseitigt, und es wurde ferner in das Schlußprotokoll zu Art. 3 ein ausdrücklicher, nach Form und Inhalt sehr weitgehender Vorbehalt hinsichtlich der „für die Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen und dergl., zu entrichtenden Gebühren" aufgenommen. Ein solcher Vorbehalt war angesichts der unzulänglichen, viel zu engen Fassung des Art. 27 allerdings notwendig. Denn die Hafenstädte wollten und mußten nicht nur die Kosten ihrer Umschlags- und Lagereinrichtungen, sondern sämtliche Aufwendungen für ihre Schiffahrtsanlagen durch Gebühren decken, und dasselbe Bestreben hatten selbstverständlich alle anderen Besitzer von Häfen, namentlich auch die Duisburger Hafenaktiengesellschaft, von der bereits auf S. 291 die Rede war. Aber auch die Staaten waren nicht gesonnen, ihre Sicherheitshäfen dem Verkehr

[1] Vgl. S. 19 dieser Arbeit.

gebührenfrei zur Verfügung zu stellen. Ihre Benutzung war etwas von der bloßen Tatsache der Befahrung durchaus Verschiedenes.

Wollte man nur für diese Schiffahrtsanlagen die Möglichkeit der Selbstkostendeckung durch Abgaben wahren, so hätte man das durch eine verhältnismäßig geringfügige Änderung des Art. 27 oder durch eine wesentlich kürzere, auf örtliche Verkehrsanstalten beschränkte Bemerkung im Schlußprotokoll erreichen können. Wenn man sich damit nicht begnügte, sondern dem Vorbehalte im Schlußprotokoll zu Art. 3 eine so weitgehende und allgemeine Fassung gab — die Bezeichnung aller „künstlichen Anlagen" als abgabefähig erinnert an die clausula generalis der Zollvereinsverträge von den „Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind" —, so ist dies kaum anders zu erklären als durch die Absicht, hinsichtlich der Zulassung von Schiffahrtsabgaben denselben Rechtszustand zu schaffen oder vielmehr zu erhalten, wie er in Art. 54 Abs. 4 der Bundesverfassung bestand. Die Zulassung von Abgaben für die Benutzung von Schiffahrtsverbesserungen jeder Art entsprach zugleich der Analogie des Pariser Vertrages von 1856 und der Donauschiffahrtsakte von 1858; die Festhaltung und Durchführung dieser Analogie im Schlußprotokoll war, nachdem man sie einmal für die grundsätzliche Regelung der Frage im Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte gewählt hatte, nicht nur naheliegend, sondern gewissermaßen selbstverständlich.

Auffallend ist die Erwähnung der künstlichen Wasserstraßen an dieser Stelle des Schlußprotokolls. Denn die Beschränkung des Geltungsgebiets der Rheinschiffahrtsakte auf natürliche Wasserstraßen liegt gewissermaßen schon in ihrem Namen und ist überdies in Art. 1 bis 4 noch ausdrücklich festgestellt, und zwar dahin, daß außer dem Rhein und seinen Nebenflüssen noch die Waal, der Leck und die Verbindungen nach dem Meere über Dordrecht, Rotterdam, Hellvoetsluis und Brielle den Vorschriften der Akte unterliegen. Alle diese Wasserstraßen sind im historischen Sinne natürlich, und da nach Art. 2 und 3 auch etwaige künstliche Schiffahrtswege, welche als Ersatz für einen der vier letzterwähnten dem Verkehr eröffnet werden sollten, abgabenfrei bleiben würden, so kann die Bemerkung im Schlußprotokoll zu Art. 3 auch auf solche Ersatzwasserstraßen sich nicht beziehen. Ebensowenig kann an künftig zu bauende, in den Rhein oder in Nebenflüsse des Rheins einmündende Kanäle gedacht sein; denn daß solche Wasserstraßen, etwa der Rhein—Weser- oder Rhein—Schelde-Kanal, nicht unter die Akte fallen können, ist doch wohl selbstverständlich. Anderseits ist es aber auch ausgeschlossen, daß die Erwähnung der künstlichen Wasserstraßen an jener Stelle auf einem Lapsus beruhte; die Wahrscheinlichkeit spricht dafür, daß man dabei an Erscheinungen dachte, die schon vorhanden waren, und

deren Wiederholung oder Erneuerung im Bereich der Möglichkeit lag. Als solche Erscheinungen kommen, auf preußischem Gebiete wenigstens, nur die bei niedrigen und mittleren Wasserständen nicht mehr durchströmten, in anderem Zusammenhange[1] mehrfach erwähnten Altarme des Rheins in Betracht, welche jetzt und schon seit längerer Zeit nur noch als Zugangswasserstraßen zu ehemaligen Uferplätzen dienen, durch künstliche Mittel offen gehalten, vielfach auch geradezu als Kanäle bezeichnet und seit langer Zeit als Gegenstände der Abgabenerhebung behandelt werden. Daß sie Bestandteile der Rheinwasserstraße sind, unterliegt weder vom historischen noch vom hydrographischen Standpunkte aus irgendeinem Zweifel; sie fallen also auch unter den Geltungsbereich der Rheinschiffahrtsakte. Daß jedenfalls die preußische Regierung bei Unterzeichnung der Akte an diese Wasserstraßen — an den sogenannten Erftkanal, den Rheinberger Altarm und den alten Rhein von Brienen bis Schenkenschanz — gedacht hat, ist wohl mit einiger Sicherheit daraus zu schließen, daß sie die Schiffahrtsabgaben dort weitererhob oder ihre Weitererhebung gestattete. Eine Rechtsgrundlage für dieses Verfahren läßt sich nur aus der Bestimmung im Schlußprotokoll zu Art. 3 der Akte, soweit deren Inhalt neben dem der Reichsverfassung und des Zollvereinsvertrages hierbei in Betracht kommt, entnehmen. Sind aber jene künstlich offen gehaltenen Altarme „künstliche Wasserstraßen", so ist damit im Grundsatze anerkannt, daß natürliche Wasserstraßen zu künstlichen, im Sinne jenes Schlußprotokolls, werden können. Freilich kommt hierauf wenig oder gar nichts an, wenn man dem Begriff der abgabefähigen „künstlichen Anlage" denjenigen weiten Sinn und Umfang zuerkennt, den er offenbar haben sollte.

Eine eigentümliche Erscheinung bietet der erste Satz unter B des Schlußprotokolls zu Art. 3, in welchem der preußische Bevollmächtigte bemerkt:

> „daß auf der Ruhr noch eine geringfügige Schiffahrtsabgabe erhoben werde, daß es in der Absicht liege, diese binnen kurzem in Wegfall zu bringen, daß er aber die Bestimmung des Zeitpunktes seiner Regierung vorbehalten müsse."

Es ist nicht recht ersichtlich, weshalb hier die Beseitigung der Ruhrschiffahrtsabgaben verheißen wird. Die Meinung, daß diese Abgaben gegen die Bestimmungen der Akte verstießen, kann dafür nicht bestimmend gewesen sein; denn die Ruhr war kanalisiert und die Abgaben waren — mit einer praktisch ganz unwichtigen Ausnahme für die kurze Mündungsstrecke unter-

[1] Vgl. S. 50, 262, 270, 271, 272.



halb Mülheim — Schleusengebühren. Solche Gebühren waren aber in der Akte ausdrücklich für zulässig erklärt.

Nun gab es auf der Ruhr neben sieben staatlichen noch drei im Privateigentum stehende Schleusen. Die Abgaben an den staatlichen Schleusen waren, als die Rheinschiffahrtsakte am 17. Oktober 1868 unterzeichnet wurde, schon seit drei Vierteljahren, nämlich seit dem 1. Januar 1868, durch Königlichen Erlaß vom 14. Dezember 1867[1] aufgehoben. Die Vermutung spricht zunächst dafür, daß dies dem preußischen Bevollmächtigten bekannt war, daß er also die für Staatsrechnung erhobenen Abgaben nicht gemeint hat. Die Aufhebung der privaten Schleusenabgaben konnte er aber nicht „binnen kurzem" versprechen; denn sie war nur gegen Entschädigung möglich und damals noch gar nicht in Angriff genommen oder auch nur angeregt. Sie ist auch nach dem Abschluß der Akte nicht angeregt oder in Angriff genommen worden; vielmehr bestehen jene privaten Schleusengeldberechtigungen de jure bis auf den heutigen Tag, wenn sie auch durch den Rückgang der Ruhrschiffahrt inzwischen ihre praktische Bedeutung allmählich verloren haben.

In der Denkschrift, mit welcher die Rheinschiffahrtsakte im November 1868 dem preußischen Landtage zur Genehmigung vorgelegt wurde, findet sich hierüber der Satz:

> „Zum Schlußprotokoll unter Nr. II B wird bemerkt, daß die Ruhrschiffahrtsabgabe durch den Allerhöchsten Erlaß vom 12. Dezember 1867 vom 1. Januar d. J. ab aufgehoben worden ist."

Demnach muß gleichwohl angenommen werden, daß jene Bemerkung des preußischen Bevollmächtigten sich auf die staatlichen Abgaben bezog und einem — allerdings sehr auffälligen — Flüchtigkeitsfehler ihre Entstehung verdankt.

* * *

Über den die Schiffahrtsabgaben betreffenden Inhalt der Rheinschiffahrtsakte ist in Nr. XVII des Jahrgangs XXVI des preußischen Verwaltungsblattes vom 21. Januar 1905 ein Aufsatz von Küster veröffentlicht worden, welcher hinsichtlich der Rechtsfrage zu ganz anderen Ergebnissen kommt.

Küster stellt fest, daß die Akte ein völkerrechtlicher Vertrag sei, und fährt dann fort:

> „Eine Kündigungsfrist ist nicht vorgesehen, so daß einer jeden der vertragsschließenden Parteien das Recht zusteht, von dem Vertrage jeden Augenblick zurückzutreten."

Wäre diese Schlußfolgerung richtig, so stünde der Einführung von Schiff-

[1] Vgl. S. 229, 230.

fahrtsabgaben ein rechtliches Hindernis nicht im Wege. Die Akte wäre im Grunde genommen kein Vertrag, denn ein von jedem Kontrahenten jederzeit beliebig lösbares Verhältnis würde den Namen eines Vertrages kaum noch verdienen, und es würde nicht der Mühe lohnen, sich auf mühevolle Untersuchungen über den Rechtsinhalt der Akte einzulassen. Jene Schlußfolgerung ist aber unrichtig. Ihr steht nicht nur die Meinung der Völkerrechtslehrer (vergl. von Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts 1887, Bd. III S. 79 ff.; Heffter, Völkerrecht 1888, S. 216 ff.; von Martens, Völkerrecht 1883, Bd. I S. 425 ff.; Bonfils-Fauchille, Droit international public 1901, S. 474 ff.; von Liszt, Völkerrecht 1906, S. 179—180), sondern auch die Praxis der Großmächte entgegen; denn als Rußland während des deutsch-französischen Krieges sich von der im Pariser Frieden von 1856 ihm auferlegten Neutralisierung des Schwarzen Meeres einseitig lossagte, erklärten die auf der Londoner Konferenz im Jahre 1871 versammelten Mächte dieses Vorgehen ausdrücklich für völkerrechtswidrig. Und wenn Bismarck in seinen „Gedanken und Erinnerungen" II S. 258, 259 sagt: „Die clausula rebus sic stantibus wird bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen" und „Ewige Dauer ist keinem Vertrage zwischen Großmächten gesichert", so hat er damit sicherlich nicht die juristische, sondern die politische Seite der Frage erörtern wollen.

Im vorlegenden Falle kommt noch hinzu, daß aus den Verhandlungen über die Entstehung der Akte die Absicht der vertragschließenden Teile, zu einer dauernden und unwiderruflichen Regelung der Angelegenheit zu kommen, mit zweifelloser Klarheit hervorgeht[1]. Es ist deshalb auch nicht nötig, in eine nähere Prüfung der Ansicht Küsters, daß die einseitige Auflösung der Rheinschiffahrtsakte unabsehbare Schäden oder „verderbenbringende Folgen" für das wirtschaftliche Leben im Rheingebiete herbeiführen würde, hier einzutreten.

Im übrigen ist gegen die Ausführungen Küsters der Einwand zu erheben, daß sie zwei wesentliche Momente nicht berücksichtigen, nämlich erstens das historische, welches aus der Anlehnung des Art. 3 an den Pariser Vertrag von 1856 und aus der Interpretation dieses Vertrages in der Donauschiffahrtsakte sich ergibt, und zweitens das staatsrechtlich-wirtschaftliche, dessen Bedeutung in der fundamentalen Verschiedenheit von Binnenzöllen und Schiffahrtsabgaben beruht. Daß neben den früheren Binnenzöllen, die ohne Rücksicht auf die Höhe der Wasserbaukosten erhoben wurden, zur Deckung von allerlei fernliegenden Rentenansprüchen dienten und eine wichtige Finanzquelle darstellten, nicht noch Gebühren für die Benutzung von Durchstichen und anderen Stromverbesserungen erhoben werden konnten, war

[1] Vgl. S. 304.

allerdings nicht nur Rechtens, sondern auch in der Natur der Dinge begründet; daraus folgt aber nicht, daß nach Abschaffung dieser Binnenzölle auch Schiffahrtsabgaben im Rahmen der Selbstkostendeckung unzulässig sein sollten. Eine dahingehende Absicht der Gesetzgeber und der vertragschließenden Mächte versteht sich nicht von selbst, sondern bedarf des positiven Beweises. Es war kein besonderer Vorbehalt notwendig, um den Signatarmächten der Akte nach Abschaffung der Binnenzölle das Recht auf Schiffahrtsabgaben für Fahrwasserverbesserungen — vorhandene oder künftig auszuführende — zu erhalten, so wenig ein solcher Vorbehalt bei Unterzeichnung des Pariser Vertrages von 1856 für notwendig erachtet worden war. Die Vermutung spricht für die Erhaltung der Bewegungsfreiheit der Staaten; ihre Autonomie auf allen Gebieten, auch auf dem der Erhebung von Schiffahrtsabgaben, wird durch den Vertrag nur insoweit beschränkt, als die Absicht der Einschränkung klar nachzuweisen ist.

Da nach der Akte nur eine Leinpfadsbaulast, aber keine eigentliche Strombaulast besteht, so sind alle Fahrwasserverbesserungen im Sinne der Akte freiwillig. Sie geben einen Anspruch auf Erhebung von Schiffahrtsabgaben auch dann, wenn man die auf Grund vertragsmäßiger Verpflichtung auszuführenden Anstalten als nicht abgabefähig ansehen will[1]; ob man dabei einen Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße bei sehr starker Verbesserung der ersteren annehmen will oder nicht, ist für das praktische Ergebnis gleichgültig.

Um die Unmöglichkeit oder doch hohe Unwahrscheinlichkeit der von ihm bestrittenen Rechtslage zu demonstrieren, zieht Küster aus ihr gewisse Schlußfolgerungen, deren Verkehrtheit die Unrichtigkeit der Prämissen dartun soll. Er sagt zunächst: „wenn ein Uferstaat ohne Vertragsverpflichtung Verbesserungen des Fahrwassers vornähme, so sei das eine einseitige Handlung. Diese einseitige Handlung könne nicht die Wirkung haben, die Rechte der Mitkontrahenten aus dem Vertrage aufzuheben und die Abgabenfreiheit in eine Abgabenpflicht zu verwandeln". Das ist natürlich richtig, wenn die Mitkontrahenten nach dem Vertrage die Abgabenfreiheit nicht nur für die bloße Tatsache der Befahrung, sondern auch für die Benutzung von Schiffahrtsanstalten beanspruchen können; aber hierüber besteht ja gerade die Meinungsverschiedenheit.

Eine weitere Folge wäre nach Küster „die Vernichtung der durchgehenden Schiffahrt für alle Uferstaaten, welche sich der Abgabenerhebung nicht unter-

[1] Die Richtigkeit dieser Ansicht ist übrigens sehr zweifelhaft; dagegen spricht insbesondere der Inhalt des Art. 27.



werfen wollen." Mit demselben Rechte könnte von der Königlichen Verordnung vom 6. Juni 1904[1], welche für Kraftwagen die Chausseegeldpflicht einführte, gesagt werden, daß hiermit der durchgehende Verkehr für alle Nachbarstaaten Preußens, welche sich der Abgabe nicht unterwerfen wollen, vernichtet wird. Der ganze Eisenbahn- und Schiffsverkehr wäre für diejenigen, welche die jetzt geplanten Fahrkarten- und Quittungsstempel zu entrichten sich weigern sollten, unmöglich. In diesem Zusammenhange kann es, wenn die mit derartigen Betrachtungen nicht zu lösende Rechtsfrage beiseite gelassen wird, doch nur darauf ankommen, ob der Verkehr die ihm angesonnene Belastung tragen kann oder nicht.

Die Folge der hier vertretenen Rechtsanschauung ist allerdings „die Zuerkennung des Rechts zur Abgabenerhebung an jeden Uferstaat, der eine nach seiner Ansicht als Verbesserung anzusehende Änderung vornimmt"; aber daraus ergibt sich nicht, wie Küster meint, „die Vereitelung des durch die Rheinschiffahrtsakte angestrebten Zweckes". Dieser Zweck besteht — soweit die Abgabenfrage in Betracht kommt — in der Fernhaltung fiskalischer Fesseln nach Art der früheren Binnenzölle von der Rheinschiffahrt, nicht in der Behinderung der Staaten an der Selbstkostendeckung für Schiffahrtsverbesserungen. In dem Schutz vor jenen Zöllen und in der Beschränkung des Hoheitsrechts der Uferstaaten auf die Erhebung von gebührenmäßigen Schiffahrtsabgaben lag ein großer Fortschritt in völkerrechtlicher Beziehung und eine sehr wertvolle Errungenschaft für die rheinische Binnenschiffahrt. Es war derselbe Fortschritt und dieselbe Errungenschaft, die den von Preußen allein beherrschten östlichen Binnenschiffahrtswegen, insbesondere dem wichtigen und weitverzweigten Netze der märkischen Wasserstraßen[2], schon im Jahre 1816 zuteil geworden war, nur mit dem Unterschied, daß dort nach Beseitigung der Zölle die Schiffahrtsabgaben geblieben sind, während man am Rhein die letzteren nicht eingeführt hat. Daß die Erhebung der Schiffahrtsabgaben nach verschiedenen Tarifen in den einzelnen Uferstaaten unbequem sein könnte, ist zuzugeben; es müßte im gegebenen Falle eine Verständigung hierüber angestrebt werden, die jedenfalls viel leichter zu erreichen wäre als in früheren Jahren unter der Herrschaft der Binnenzölle, weil damals fiskalische Interessen der Einzelstaaten beteiligt waren, während jetzt diese Interessen zurücktreten würden. Übrigens haben auf der Saale bis vor 3 Jahren noch verschiedene Abgabentarife für den preußischen und anhaltischen Anteil des Flusses bestanden.

---

[1] Preuß. Ges.S. S. 139.

[2] Jetzt fast 1200 km Wasserstraßen mit 3 Millionen Mark Jahreseinnahmen aus Schiffahrtsabgaben.

Ebenso muß die Bemerkung Küsters:

„Wäre die Rheinschiffahrtsakte von der Ansicht, daß der Rhein eine künstliche Wasserstraße geworden sei, ausgegangen, dann wäre der ganze Vertrag gegenstandslos, und der wichtigste Artikel (Artikel 3) verlöre jede Bedeutung“

bestritten werden. Es handelt sich hier um den prinzipiellen Gegensatz des freien Genußgutes und seiner fiskalischen Ausbeutung zur schiffahrtsförderlichen Anstalt oder — um die Ausdrucksweise der Akte zu gebrauchen — zur „künstlichen Anlage“ und Schiffahrtsgebühr. Das gegen jene Ausbeutung gerichtete Verbot hatte eine sehr große praktische und staatsrechtliche Bedeutung.

Wenn Küster auf die Praxis bei Bachkorrektionen Bezug nimmt, um die Unzulässigkeit der Erhebung von Fahrwassergeldern für Rheindurchstiche darzutun, so ist die Anwendung einer solchen Analogie doch wohl anfechtbar.

Küster will anscheinend den Bestimmungen des Schlußprotokolls nicht gleiche Wirkung mit denjenigen des offenen Vertrages beilegen; er bezweifelt, daß dies Protokoll „neue Bestimmungen über die Abgabenpflicht einzelner korrigierter oder zu korrigierender Strecken des Rheins und seiner Nebenflüsse hat treffen wollen, Bestimmungen, welche von einer so eminenten Bedeutung sind, daß gerade sie als ein Hauptgegenstand der Verhandlungen in den Vertrag und nicht in die erläuternden Bemerkungen hätten aufgenommen werden müssen“. Indessen haben die Bestimmungen des Schlußprotokolls ganz dieselbe Rechtswirkung wie die des offenen Vertrages; ihr gegenseitiges Verhältnis kann nur nach sachlichen Erwägungen beurteilt werden. Die Gründe für die Verteilung des Stoffes auf Vertrag und Schlußprotokoll sind zuweilen ganz äußerlicher Natur. Im vorliegenden Falle lassen sie aus der Entstehung der Akte sich mit einiger Wahrscheinlichkeit entnehmen. Wie schon dargelegt worden ist, sind die Bestimmungen des ersten Entwurfs über Schiffahrtsabgaben im Laufe der Beratungen stark verändert und im Sinne einer weitgehenden Befugnis der Vertragsstaaten zur Gebührenerhebung ausgestaltet worden. Es liegt einigermaßen nahe, daß man aus Rücksichten der Courtoisie für die wichtigste Abänderung, die jetzt im Schlußprotokoll zu § 3 enthaltene, die äußere Form der „Erklärungen, Verabredungen und erläuternden Bemerkungen“ wählte und auf die Einfügung dieser Bestimmung in den eigentlichen Vertragstext verzichtete, um den Schein zu wahren, als wenn von vornherein keine wesentlichen Meinungsverschiedenheiten bestanden hätten und von keiner Seite ein Nachgeben erforderlich gewesen wäre. Daß jene Änderung, wenn lediglich nach sachlichen Gesichtspunkten zu entscheiden wäre, nicht in das Schlußprotokoll, sondern

in den Vertrag selbst gehören würde, ist vollkommen zutreffend. Aber es muß dabei auch berücksichtigt werden, daß schon der erste Entwurf der Akte, dessen Rahmen man bei den Verhandlungen möglichst festhielt, die Materie der Schiffahrtsabgaben nicht im Zusammenhange, sondern an zwei verschiedenen Stellen, nämlich in Art. 2 (jetzt 3) und 30 (jetzt 27) behandelte, auch von vornherein ein Schlußprotokoll vorsah. Die neu hinzukommende Bestimmung über Schiffahrtsabgaben paßte in keinen jener Artikel recht hinein; so lag es vielleicht auch deshalb nahe, sie im Schlußprotokoll unterzubringen. Es darf schließlich hierbei nicht außer acht gelassen werden, daß die Rheinschiffahrtsakte ein mangelhaft abgefaßtes Vertragsinstrument ist; man muß den bei der Interpretation anzulegenden Maßstab nach dieser Tatsache einrichten.

Küster ist der Ansicht, daß in dem Artikel 29, der die Verständigung der Nachbarstaaten über die Ausführung von Strombauten vorschreibt, auch eine Vereinbarung über Schiffahrtsabgaben hätte vorgesehen werden müssen, wenn die Erhebung solcher Abgaben überhaupt für zulässig erachtet worden wäre. Die entgegengesetzte Willensmeinung der Vertragsstaaten sei ferner auch daraus zu entnehmen, daß jegliche Verabredung über die Erhebungsweise, Verteilungsmaßstab und Höhe einer etwaigen Schiffahrtsabgabe fehle. „Am besten aber“ wird nach Küster die Annahme von einer solchen Erhebungsbefugnis der Uferstaaten „durch die Tatsache widerlegt, daß bis heute kein Uferstaat eine solche (Schiffahrtsabgabe) erhoben hat.“ Demgegenüber muß bestritten werden, daß der Nichtgebrauch das Nichtvorhandensein eines Rechtes beweist. Die Uferstaaten wollten, als sie die Akte vereinbarten, tatsächlich keine Fahrwassergelder einführen, und deshalb haben sie auch keine Bestimmungen über die Erhebungsweise und Tarifbildung getroffen. Notwendig wären solche Bestimmungen nicht einmal dann gewesen, wenn Preußen damals an die Einführung von Fahrwassergeldern in absehbarer Zeit gedacht hätte; denn man hätte ohne besondere Schwierigkeit die Abgaben am Grenzübergange in Emmerich oder in den preußischen Ein- und Ausladehäfen — gegebenenfalls auf Grund eines die Hafenstädte zur Übernahme des Erhebungsdienstes verpflichtenden Gesetzes — nach der durch Deklaration der Schiffsführer zu ermittelnden tonnenkilometrischen Leistung für die preußische Stromstrecke allein einziehen können.

Ein praktisches Beispiel dafür, daß Uferstaaten in Staatsverträgen über Schiffahrtsverbesserungen an einer gemeinsamen Wasserstraße die Vertragsabreden nicht auf die Schiffahrtsabgaben miterstrecken, obwohl sie von der Zulässigkeit der Erhebung solcher Abgaben vollkommen überzeugt sind, bietet der zum Verkehrsgebiet der Rheinschiffahrt und zum Geltungsbereich

der Rheinschiffahrtsakte gehörige Main. In dem von den vier Uferstaaten geschlossenen Staatsvertrage vom 1. Februar 1883[1] über die Kanalisierung des Mains von Gustavsburg bis Frankfurt werden die Schiffahrtsabgaben nur ganz gelegentlich erwähnt, und zwar in der Bestimmung des Art. 13, wonach derartige Gebühren oberhalb Frankfurt so lange nicht erhoben werden sollen, als für die Strecke unterhalb Frankfurt eine Erhebung nicht stattfindet. Auch in dem zweiten, die Staustufe Offenbach betreffenden Kanalisierungsvertrage vom 15. Februar 1897[2] ist über die Schiffahrtsabgaben nichts weiter gesagt, als daß gewisse Fahrzeuge von geringer Tragfähigkeit, welche schon vor der Kanalisierung auf dem Main verkehren konnten, abgabenfrei gelassen werden sollen. Im übrigen haben die Mainuferstaaten in bezug auf Tarifbildung und Erhebungsweise nichts verabredet, sondern ihre Autonomie gewahrt. Preußen hat von ihr durch Einführung von Schiffahrtsabgaben Gebrauch gemacht, während Hessen seine Strecke dem Verkehr abgabenfrei zur Verfügung stellt.

Wittmack, welcher in einem Aufsatze „Völkerrechtliche Bedenken gegen die Einführung von Abgaben auf die Flußschiffahrt" im Archiv für öffentliches Recht 1905 Band XIX S. 145 ff. auch die maßgebenden Bestimmungen der Rheinschiffahrtsakte einer juristischen Prüfung unterzogen hat, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis wie Küster, weil er ebenfalls die Vertragsabrede des Art. 3 auf jegliche etwa aufzuerlegende Geldleistung, ohne Unterschied der staatsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Grundlagen, bezieht. Auf die Untersuchung der Rechtswirkung, welche dem Schlußprotokoll zu Art. 3 in diesem Zusammenhange beizumessen ist, geht er nicht ein. Ebensowenig auf die Bedeutung, welche die Auslegung der Worte „basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve" durch die Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1857 für die Interpretation der Rheinschiffahrtsakte hat.

*   *
*

Man hat aus dem Umstande, daß der die Zuständigkeit der Rheinschiffahrtsgerichte regelnde Art. 34 der Akte nur „Klagen wegen Zahlung der Lotsen-Kran-Wage-Hafen- und Bohlwerksgebühren" aufzählt und sonstige Abgaben unerwähnt läßt, die Folgerung ziehen wollen, daß andere als die dort erwähnten Abgaben ausgeschlossen sein sollten. Diese Folgerung ist aber unzulässig. Die Akte selbst gestattet in Art. 27 Lagergelder, ohne sie in Art. 32 zu nennen; überdies würde die Ver-

---

[1] Preuß. Ges.S. S. 77.
[2] Preuß. Ges.S. S. 161.

pflichtung zu Zahlung von Schiffahrtsabgaben in Preußen dem Rechtswege entzogen sein. Dieser Rechtszustand bestand schon im Jahre 1868.

* * *

Auf der Jahresversammlung des Vereins für Socialpolitik zu Mannheim am 25. September 1905 hat Professor Gothein sich in einer Rede über Schiffahrtsabgaben auch zur Rheinschiffahrtsakte geäußert. Er sagte[1]:

„Es sind gerade die internationalen Verhältnisse von allergrößter Wichtigkeit. Die Geschichte des Rheins zeigt uns, wie verhängnisvoll es war, daß die internationalen Verhältnisse nicht genügend geregelt waren. Wir haben nun jetzt eine mustergültige Regelung; denn in juristischer Beziehung bleibt sie musterhaft, und wir geben die gesicherte Position, die wir haben, aus der Hand?"

Man wird nach den vielfachen Kontroversen, welche bei der Auslegung einzelner Vorschriften der Akte entstanden sind, die Meinung des Professors Gothein von der juristischen Mustergültigkeit der Akte nicht unwidersprochen lassen können. Ob sie mustergültig ist vom Standpunkte derjenigen, welche durch ihre wirtschaftlichen Interessen auf die Erhaltung der Abgabenfreiheit der Ströme — auf Erhaltung des jetzigen Zustandes der Ungleichheit zwischen regulierten und kanalisierten Flüssen — angewiesen sind oder angewiesen zu sein glauben, kann man doch sehr bezweifeln, da eine unklare und zweideutige Wortfassung keinen sicheren Schutz für solche Interessen darbietet. Vom wissenschaftlichen und vom praktisch-legislativen Standpunkt ist sie sicherlich nicht mustergültig. An vielen Stellen dieser Arbeit mußte darauf hingewiesen werden, daß gerade der Text der Rheinschiffahrtsakte die sichere Erkenntnis des geltenden Rechtszustandes außerordentlich erschwert. Um nur an eine Frage zu erinnern: man bezeichnete die Selbstkostengrenze angesichts des von Unterhaltungs- und Herstellungskosten sprechenden Textes der Verfassung und des Zollvereinsvertrages als „Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten" und meinte — wie aus dem Verhalten der Regierungen bei Ausführung der Akte hervorgeht — doch dasselbe. Man vergaß die Feststellung der Selbstkostengrenze bei den im Schlußprotokoll für abgabefähig erklärten Schiffahrtsanstalten, und man vergaß ihre Ausschaltung für die mit Privatkapital betriebenen Umschlagshäfen, von welchen selbst-

[1] Seite 73 des Verhandlungsberichts.

verständlich auch nach dem Inkrafttreten der Akte weiter Geld verdient wurde[1].

Die Regelung wichtiger Verkehrsfragen durch einen Text, der so viel Lücken und Unklarheiten enthält, daß die verständige Praxis der Vertragsstaaten ihn in vielen Punkten nachträglich ergänzen und berichtigen muß, ist — milde ausgedrückt — keine Musterleistung.

---

[1] Auch der französische Text der Akte zeigt Abweichungen vom Deutschen. Vgl. von Traut, Die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und ihre Rechtsprechung. Frankfurt a. M. 1902, Providentia, S. 55—57.

VIII.

Die Donauschiffahrtsakte.

Wenn hier auf die Verhältnisse der Donau aus dem Gesichtspunkte der Schiffahrtsabgaben noch besonders eingegangen wird, so erklärt sich das einerseits aus den nahen Beziehungen, welche zwischen Form und Inhalt der maßgebenden Vorschriften für Donau und Rhein bestehen, anderseits aber auch aus wirtschaftlichen Erwägungen. Der verhältnismäßig geringe Anteil, den Deutschland bisher an der Donauschiffahrt genommen hat, würde eine Unterschätzung ihrer Wichtigkeit für große deutsche Zukunfsinteressen nicht rechtfertigen.

Das meist sehr fruchtbare, durch widriges Geschick in seiner wirtschaftlichen Entwicklung zurückgehaltene Tal der unteren Donau bietet noch Raum für eine außerordentliche Vermehrung der Bevölkerung, ihres Verbrauchs und ihrer Hervorbringung. Die steigenden Kulturbedürfnisse der Bewohner eröffnen der deutschen Industrie die Aussicht auf ein lohnendes Absatzgebiet, und die dortigen Bodenerzeugnisse werden schon jetzt in ziemlich beträchtlichen Mengen auf der Donau zu Berg befördert. Die deutschen Eisenbahnen haben erst kürzlich die Wichtigkeit dieser Schiffahrtsinteressen dadurch anerkannt, daß sie der süddeutschen Donaudampfschiffahrtsgesellschaft ermäßigte Umschlagstarife nach Regensburg, Deggendorf und Passau gewährten. Wenn auch gegenwärtig die Seeschiffahrt zwischen dem Schwarzen Meere und den Nordseehäfen den Güterverkehr des unteren Donaugebietes mit Deutschland zu sehr billigen Frachtsätzen vermittelt, so ist anderseits doch nicht außer acht zu lassen, daß die fortschreitende Verbesserung des Fahrwassers der Donau die natürlichen Vorzüge der Binnenschiffahrt: geringeres Anlagekapital für den Schiffskörper und niedrigere Personalkosten: mit der Zeit zur Geltung bringen und die Güterbeförderung auf der Donau entsprechend verbilligen wird. Dann wird auch die Donau eine immer größere Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft gewinnen.

Der schon auf S. 20—22 mitgeteilte Wortlaut der maßgebenden Bestimmungen des Pariser Friedens vom 30. März 1856 und der Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1858 läßt erkennen, daß bei Vereinbarung der letzteren

die Verbotsvorschrift des ersteren gegen „aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve“ von den Uferstaaten nicht als ein rechtliches Hindernis für Korrektionsabgaben irgendwelcher Art — ohne Unterscheidung der für eine Stromverbesserung gewählten technischen Methoden — insbesondere auch nicht als ein Hindernis für Fahrwassergelder angesehen worden ist. Diese Frage ist damals nicht etwa leichten Herzens und kurzerhand entschieden, sondern sehr gründlich und sorgfältig untersucht worden.

Der bayrische Bevollmächtigte war zunächst keineswegs geneigt, sich der in der Akte schließlich zum Ausdruck gelangten, von Österreich und der Türkei mit Entschiedenheit vertretenen Interpretation des Pariser Vertrages anzuschließen. Seine Regierung war, und zwar vom Standpunkte der Interessen des Oberliegers sehr begreiflicherweise, auf die Geltendmachung des Standpunktes bedacht, daß am Unterlauf der Donau nicht nur die Binnenzölle beseitigt, sondern auch alle Fahrwasserverbesserungen unentgeltlich dem Verkehr zur Verfügung gestellt werden müßten. Nachdem über die Frage viel hin und her verhandelt worden war, entschloß Bayern sich schließlich zum Nachgeben. Der bayrische Vertreter, Ministerialrat von Daxenberger, hatte aus Wien am 30. August 1857 berichtet:

„Bei dem gegebenen Anlaß erlaube ich mir übrigens zur Sache selbst zu bemerken, daß doch auch der französische Botschafter Baron Bourquenay — wie ich persönlich aus dessen Munde vernommen — kein Bedenken trug, die Erhebung von Gebühren für außerordentliche Arbeiten auf der Donau ‚zuzulassen‘; und Baron Bourquenay war selbst an der Abfassung des Pariser Traktats beteiligt.“

Es mußte hiernach mit der Wahrscheinlichkeit oder mindestens mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß Frankreich in dieser Auslegungsfrage den österreichisch-türkischen Standpunkt teilte, was dann später auch tatsächlich eintraf.

Nach erfolgter Unterzeichnung der Donauschiffahrtsakte erschien ein österreichisches „Memoire“ mit der ferneren Überschrift „Beleuchtung und Begründung des Inhalts der Donauschiffahrtsakte“. Hierin wurde über die Frage der Flußzölle und Schiffahrtsabgaben folgendes ausgeführt:

„Insbesondere glauben wir aber die Konzession der Gebührenfreiheit hervorheben zu müssen, vermöge welcher die Uferstaaten auf die in ihren Hoheitsrechten begründete Besteuerung des zu ihren Gebieten gehörigen Stromes, auf die Einhebung irgendeiner Schiffahrtsgebühr für die Benutzung des Fahrwassers ganz verzichten.

Wenn durch den Art. 21 neben der schon durch den Pariser Traktat stipulierten Gebühr für die Stromarbeiten an den Mündungen auch noch die Einführung von ähnlichen Schiffahrtsgebühren für andere als notwendig sich herausstellende Stromarbeiten für zulässig erklärt werden, so gehört das wesentlich zu denjenigen ganz im eigentümlichen Interesse der Schiffahrt selbst gelegenen Vorsorgen, welche die Verbesserung der Schiffbarkeit des Stromes zum Zwecke haben, und welche bei größeren Objekten — wie z. B. das Eiserne Tor und die Stromschnellen zwischen Orsowa und Basiasch sind — nur dadurch gesichert werden konnten, daß auch die Möglichkeit zur Deckung der Ausführungskosten geöffnet blieb. Es ist aber ausdrücklich durch die sorgfältigsten Klauseln dieser Bestimmung dafür gesorgt, daß eine solche Vergütungsgebühr nie diesen speziellen Charakter verlieren, nie in eine reine Staatsrevenue übergehen, nie einseitig und willkürlich eingeführt oder beibehalten werden könne. Die obige Konzession der Gebührenfreiheit steht somit ungefährdet aufrecht und ist als eine allgemeine und unwiderrufliche Stipulation für den ganzen Lauf eines so bedeutenden Stromes wie die Donau um so höher in Anschlag zu bringen, wenn man damit den diesfälligen Zustand auf den anderen konventionellen Flüssen auch nur oberflächlich vergleicht. Es ist bekannt, daß auf dem Rhein und auf der Elbe die dort bestehenden, höchst lästigen Schiffahrtsgebühren der vorzüglichste, ja fast der einzige Gegenstand jener lauten, immer sich steigernden und wohlbegründeten Beschwerden und Klagen sind, welche man überall ertönen hört, und welche sich bisher fruchtlos von einer Revisionskommission zur anderen fortschleppen, ohne eine gründliche Abhilfe zu finden. In der Tat ist das dortige Gebührensystem so lästig, den dermaligen entwickelten Kommunikationsverhältnissen so wenig entsprechend, daß es nicht nur die übrigen Freiheiten des Schiffahrtsbetriebes eines großen Teiles ihres praktischen Wertes beraubt, sondern auch den Handel wesentlich bedrückt und in der Benutzung der natürlichen Wasserstraßen beirrt. Von jeder solchen Belastung, ja von der Möglichkeit einer solchen Belastung ist der Donaustrom durch die neue Schiffahrtsakte frei erklärt und dagegen für ewige Zeiten sichergestellt."

Gegen die Donauschiffahrtsakte wurde nach ihrem Bekanntwerden von den Signatarmächten des Pariser Vertrages eine Reihe von Einwendungen erhoben. Die Mächte waren der Ansicht, daß die Donauuferstaaten die Akte nicht ohne weiteres aus eigener Machtvollkommenheit hätten abschließen dürfen, sondern vielmehr verpflichtet gewesen seien, den Entwurf vorher ihnen — den Signatarmächten — zur Prüfung und Gutheißung vorzulegen. Außerdem erhoben sie Widerspruch gegen verschiedene Vorschriften der Akte

als dem Geiste des Pariser Vertrages nicht entsprechend. Diese sachlichen Einwendungen richteten sich hauptsächlich dagegen, daß die Donauschiffahrt nach der Akte nicht völlig für alle Flaggen freigegeben, sondern in gewissem Umfange den Angehörigen der Uferstaaten vorbehalten sein sollte; sie betrafen aber außerdem noch eine ganze Reihe von anderen Gegenständen. Es wurden auch nicht von allen Mächten die gleichen Beanstandungen erhoben. Eine an der Donauschiffahrt praktisch nicht interessierte Macht hatte — übrigens ohne eingehendere Begründung — die Zulässigkeit von Fahrwassergeldern oder Korrektionsabgaben auf der Donau in Anbetracht des Verbots gegen aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation bezweifelt.

Diese Kontroversen über die formelle und sachliche Korrektheit der Donauschiffahrtsakte gaben der französischen Regierung Anlaß zu einer im Februar 1858 der bayrischen Regierung zugestellten Note, in welcher über die Frage der Schiffahrtsabgaben gesagt wird:

„L'article XV du traité de Paris porte, que la navigation pourra être assujettie à aucune entrave ni redevance, qui ne serait pas prévue dans les articles suivants; or les seuls droits, dont il soit question, ultérieurement sont ceux, qui, en vertu de l'art. XVI pourront être fixés par la commission Européenne pour l'entretien de la navigabilité aux embouchures du Danube. Faut il en conclure, qu'il n'en pourrait être établi d'autres, comme l'art. XXI de l'acte de Vienne en implique la faculté? L'esprit du Traité ne saurait avoir cette portée restrictive. Il s'est préoccupé specialement de faires disparaître les obstacles existants à l'embouchure du Danube, et les droits, qu'il a stipulés à cet effet, ne peuvent être détournés de leur destinations. Mais si la navigation maritime est particulièrement interessée à la navigabilité du bas Danube, la navigation fluviale ne l'est pas moins à la destruction des obstacles qu'elle rencontre notamment aux Portes de fer. — Il serait, ce semble, naturel, qu'elle fit les frais des travaux, qui seront jugés nécessaires sur ce point, et cette considération pourrait permettre de concilier les articles XV et XVI du traité du 30 Mars 1856 avec l'art. XXI de l'acte de navigation."

Die Stellungnahme der französischen Regierung in dieser Frage war besonders bemerkenswert und für die objektive Auslegung des Vertragswillens wichtig, weil Frankreich einerseits den maßgebenden Einfluß auf die Gestaltung des Vertragsinstruments vom 30. März 1856 geübt hatte und anderseits vom Interessenstandpunkt aus eher Anlaß zur Vertretung der

entgegengesetzten Auffassung gehabt hätte. Denn es gab damals eine französische Dampfergesellschaft[1], welche von Belgrad aus Donauschiffahrt betrieb oder betreiben wollte. Für diese Gesellschaft wäre es, zunächst wenigstens, vielleicht erwünschter gewesen, wenn Korrektionsabgaben grundsätzlich für unzulässig erklärt wurden. Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die französische Regierung im übrigen sehr ernste Einwendungen gegen den Inhalt der Akte und gegen das hierbei von Österreich eingeschlagene Verfahren erhob. Sie hatte keinen anderen Grund bei ihrem Eintreten für die Zulässigkeit der Korrektionsabgaben als den ihrer aufrichtigen Rechtsüberzeugung.

Von österreichischer Seite stellte man sich bei den weiteren Erörterungen auf denselben Standpunkt. Die maßgebenden Bestimmungen der Donauschiffahrtsakte seien völlig korrekt und dem Geiste des Pariser Vertrages entsprechend, weil sie jede eigentliche Steuer oder jeden Binnenzoll für die bloße Benutzung des freien Genußgutes der natürlichen Wasserstraße ausschlössen. Die Zulassung von Korrektionsabgaben sei eine Betätigung der schiffahrtsfreundlichen und schiffahrtsförderlichen Bestrebungen, welche in jenem Vertrage durch die Bestimmungen über die Korrektion der Mündungsstrecke und die Deckung der Kosten aus Schiffahrtsabgaben schon einen positiven Ausdruck gefunden hätten. Ohne die Möglichkeit solcher Kostendeckung könnten Stromverbesserungen nicht zustande kommen. Der wahre Sinn und Zweck des Vertrages werde also durch die Akte nicht nur nicht durchkreuzt, sondern im Gegenteil erfüllt und gefördert. Es hätte keinen vernünftigen Sinn gehabt, der Uferstaatenkommission in Art. 17 Nr. 3 des Vertrages die Anordnung der notwendigen Korrektionsarbeiten als Aufgabe zu stellen wenn man gleichzeitig in Art. 15 die praktische Möglichkeit zur Finanzierung solcher Wasserbauten grundsätzlich abschneiden wollte[2].

Da die einzelnen Mächte in ihren Einwendungen gegen die Donauschiffahrtsakte nicht ganz übereinstimmten, so traten sie in Paris zu einer Konferenz zusammen und verständigten sich am 16. August 1858 über eine Zusammenstellung derjenigen Bestimmungen der Akte, welche als dem Geiste des Vertrages von 1856 nicht entsprechend und deshalb der Abänderung bedürftig zu bezeichnen seien. In dieses Programm der Beanstandungen wurden die

---

[1] Matthis, Magnau, Parrot u. Co. mit dem Sitze in Straßburg.

[2] Die Argumente, mit welchen die österreichische Regierung damals ihren Standpunkt in sehr geschickter und wirkungsvoller Weise vertrat, decken sich fast vollständig mit den Gedankengängen der modernen Befürworter von Schiffahrtsabgaben auf den natürlichen Wasserstraßen.



Fahrwassergelder für Stromverbesserungen, die durch Art. 21 der Akte ausdrücklich zugelassen waren, nicht aufgenommen [1]. Der französisch-österreichische Standpunkt, wonach solche Abgaben nicht basé uniquement sur le fait de la navigation seien, war also durchgedrungen und offenbar von dem Areopag der Großmächte sanktioniert worden; in der Tat sind sie auch nicht auf die Tatsache der Befahrung allein, sondern auf die Tatsache der Benutzung von Schiffahrtsanstalten begründet, wenn man Anstalt und Benutzung in dem weiteren Sinn auffaßt, der in dieser Arbeit als dem Sprachgebrauch und dem Rechtsgedanken entsprechend nachgewiesen ist [2].

Von den Mächten, welche den Pariser Vertrag von 1856 unterzeichnet hatten, waren zwei, nämlich Frankreich und Preußen, auch Signatarmächte der Rheinschiffahrtsakte von 1868. Zu den letzteren gehörte auch Bayern, das zwar an jenem Vertrage nicht beteiligt war, ihn aber doch mittelbar insofern anerkannt hatte, als es die durch den Pariser Vertrag den Uferstaaten zugewiesene völkerrechtliche Aufgabe übernommen und die Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1857 unterzeichnet hatte. In letzterem Dokument hatte jedenfalls Bayern anerkannt, daß Fahrwassergelder für Stromverbesserungen mit der Verbotsvorschrift gegen „aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation — diese Vorschrift ist in Art. 19 der Akte übernommen und wörtlich wiederholt — vereinbar seien.

Es entsteht nun die Frage, ob Bayern, Frankreich und Preußen bei Unterzeichnung der Rheinschiffahrtsakte jener Vorschrift etwa eine andere Bedeutung beigemessen haben, sie in anderer Weise verstanden wissen wollten, als sie im Jahre 1858 von den Traktatmächten verstanden worden war. Diese Frage ist zu verneinen, weil zu ihrer Bejahung kein Anlaß vorliegt.

Da der Elbzollvertrag vom 22. Juni 1870 mit der Rheinschiffahrtsakte nach den Ausführungen auf S. 18 und 19 inhaltlich identisch ist, so deckt sich die hier vertretene Auslegung des ersteren vollkommen mit der in den Jahren 1857 und 1858 von Österreich in Übereinstimmung mit Frankreich und schließlich mit allen Großmächten verteidigten Rechtsanschauung, daß Fahrwassergelder im Interesse der Entwicklung des Strombaues vernünftigerweise zugelassen werden müßten und wegen ihrer Eigenschaft als Gegenleistungen

[1] Wiener Presse vom 30. Oktober 1858, Journal de St. Pétersbourg.

[2] Die Donauuferstaaten waren angesichts der Haltung der Traktatmächte schließlich zum Nachgeben bis zu einem gewissen Grade bereit. Sie unterzeichneten am 1. März 1859 in Wien eine Addditionalakte, welche den Wünschen der Mächte Rechnung tragen sollte; zur Ratifikation dieser Additionalakte ist es aber nicht gekommen, weil die wachsende Spannung zwischen Österreich und Frankreich bald darauf zum Kriege führte.

für Schiffahrtserleichterungen durch das Verbot bloßer Befahrungsabgaben nicht getroffen würden. Oder, wenn man diesen Gedankengang in die Ausdrucksweise des Elbzollvertrages und der Bundesverfassung überträgt: Fahrwasserverbesserungen jeder Art sind „besondere Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“.

Sowohl in Österreich als auch in Bayern ist die Donauschiffahrtsakte als Gesetz veröffentlicht. Sie ist also im heutigen Deutschen Reiche geltendes Recht. Hiernach können Fahrwassergelder auf der deutschen Donau eingeführt werden, wenn die übrigen Uferstaaten ihre Zustimmung geben; letztere Bedingung ist freilich nicht beachtet worden, als Ungarn vor einigen Jahren seinen Tarif für die Schiffahrtsabgaben am Eisernen Tore erließ [1].

---

[1] Dieser Abgabentarif gilt ebenso wie derjenige für die Donaumündungen nicht in Deutschland, wenn er auch für deutsche Schiffahrtsinteressen von Bedeutung ist. Mit Rücksicht auf diese Sachlage sind die dabei in Betracht kommenden Rechtsverhältnisse hier nicht in den Kreis der Erörterung gezogen worden. Es mag jedoch auf eine schwer erklärliche Unstimmigkeit hingewiesen werden, die sich in den maßgebenden Vertragsbestimmungen hinsichtlich der Selbstkostengrenze findet; sie ist für die Mündungsstrecke einfach mit (pour couvrir) les frais, für das Eiserne Tor aber mit den Worten jusqu'à l'extinction de la dette contractée bezeichnet. Hiernach würden — bei wörtlicher Auslegung wenigstens — im letzteren Falle die Unterhaltungs- und Betriebskosten nicht deckungsfähig sein; nach erfolgter Schuldentilgung müßte die Abgabenerhebung eingestellt werden.



IX.

Schlußwort.

Das in den vorhergehenden Paragraphen gezeichnete Bild der Rechtslage zeigt nicht überall klare und scharf gezogene Linien. Die Umrisse sind vielfach undeutlich und verschwommen; man erkennt sie nicht auf den ersten Blick, sondern nur nach längerer, sorgfältiger Betrachtung[1]. Das liegt teilweise daran, daß den Begriffen, mit welchen die Gesetzgebung gearbeitet hat und arbeiten mußte, eine gewisse Unbestimmtheit immanent ist. Es beruht zum anderen, und zwar zum größten Teile aber auch darauf, daß die Form oder vielmehr die Formen, in welchen der gesetzgeberische Gedanke seinen Ausdruck fand, nicht immer glücklich gewählt waren. Der Gedanke war, daß für die Benutzung derjenigen Verkehrsmöglichkeiten, welche die Natur als freies Genußgut darbietet, kein Entgelt und für die Benutzung der von Menschenhand geschaffenen ein Entgelt nur im Rahmen der Selbstkostendeckung gefordert werden darf. Von diesem Standpunkte aus ist die Streitfrage, ob natürliche Wasserstraßen zu künstlichen werden können, fast gegenstandslos[2], weil die Bedeutung des Menschenwerks als Grundlage für den Anspruch auf Gegenleistung dieselbe ist bei Kanalbauten, Flußkanalisierungen, Stromregulierungen, Hafenanlagen und allen anderen Bauten und Einrichtungen, die den Interessen der Schiffahrt dienen. Jede Trennung dieser Bauten in solche mit und ohne Anspruch auf Entgelt würde eine Unbilligkeit bedeuten. Von einer formalen Rechtsbildung, welche eine solche Trennung aus irgendwelchen äußerlichen Gründen vornähme, würde das Wort gelten: summum jus, summa injuria. In der Tat ist weder die Absicht dieser Trennung noch ein leitender Gesichtspunkt für die Abgrenzung der beiden Gruppen deutlich erkennbar; hier müßte aber ein klarer Nachweis erbracht werden, weil die Vermutung gegen eine derartig systemlose und formalistische Lösung spricht.

---

[1] Anderer Meinung ist die „Frankfurter Zeitung", die am 22. Februar 1906 schrieb: „Der Wortlaut des Art. 54 der Reichsverfassung ist völlig klar."

[2] Sie behält Bedeutung nur noch für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen, deren es aber in Deutschland sehr wenige gibt; diese wenigen haben für den Verkehr überdies eine geringe Wichtigkeit.

So klar und einfach hiernach der gesetzgeberische Gedanke, so inkongruent und unsymmetrisch ist die Art seiner Verkörperung in den maßgebenden positiven Rechtsvorschriften. Diese sind in einer Mehrzahl von Texten enthalten, die teils gleichzeitig, teils nacheinander bei verschiedenen Anlässen entstanden sind. Dabei ist es oft in Hast und Eile zugegangen; es sind offenbare Omissionen vorgekommen, und man hat sich vielleicht nicht immer den Zusammenhang mit entsprechenden Bestimmungen in anderen Gesetzen und Verträgen ganz klar gemacht. Ein verhältnismäßig unbedeutendes Novum, die Einschaltung einer Sondervorschrift für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen, gab im Jahre 1867 Anlaß zu einer Änderung des aus den Zollvereinsverträgen überlieferten Textes, wobei das schwer erklärbare Wort „besondere" vor „Anstalten" in den Wortlaut hineinkam, während es in dem fast gleichzeitig entstandenen, inhaltlich identischen, im Satzgefüge allerdings sehr verschiedenen Text des Zollvereinsvertrages fortblieb.

Bei einem so schwierigen und unübersichtlichen Rechtsstoffe kann es nicht wundernehmen, daß sehr verschiedene Ansichten über seine Auslegung laut geworden sind, auch von Regierungstischen in deutschen Volksvertretungen. Die beteiligten Staatsmänner und Regierungsvertreter sind bei der Erörterung solcher Fragen nicht immer in der Lage, sich durch sorgfältiges Studium des Gegenstandes vorzubereiten; sie sind im Laufe parlamentarischer Verhandlungen nicht selten genötigt, zu improvisieren. Man darf deshalb an derartige Kundgebungen zu einer verwickelten Rechtsfrage nicht ohne weiteres den Maßstab anlegen, daß sie ex cathedra erfolgt seien[1]. Eine wesentlich größere Bedeutung hat die Stellungnahme einer Regierung als solcher. In dieser Beziehung kann man vielleicht darüber zweifeln, welches Gewicht der Stellungnahme des Bundesrats und der Reichsverwaltung zu den Fahrwasserverbesserungen und Fahrwasserabgaben auf der Unter- und Außenweser beizulegen ist. Die preußische Staatsregierung hat jedenfalls für die rechtliche Zulässigkeit von Fahrwassergeldern sich ausgesprochen. Sie hat es getan nicht nur bei einer ganzen Reihe von praktischen Anlässen durch Abschluß von Verträgen über Fahrwassergelder und durch Einbringung von Etatsforderungen für Fahrwasserverbesserungen, deren Unkosten durch Abgaben gedeckt werden sollten, sondern auch durch eine ausdrückliche Kundgebung ihres grundsätzlichen Rechtsstandpunktes. Sie hat im Februar

---

[1] Sie sollen deshalb auch hier nicht zusammengestellt und wiedergegeben werden. Einzelne Äußerungen im preußischen Abgeordnetenhause sind gefallen von Miquel 23. März 1898, (Stenogr. Berichte III. 1919), 14. April 1899 (III. 1788), 18. April 1899 (III. 1883/4), Thielen 13. Februar 1902 (II. 1717).



1904 im preußischen Abgeordnetenhaus durch den Minister der öffentlichen Arbeiten sich dahin ausgesprochen:

> Die Erhebung von Schiffahrtsabgaben ist, wie der Herr Reichskanzler bereits im Reichstage am 10. Dezember v. J. erklärt hat, durch die Reichsverfassung geregelt. Der Artikel 54 bestimmt bekanntlich in seinem vierten Absatze:
>
> „Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen."
>
> Der hierin liegende Grundgedanke, daß die Befahrung der Flußläufe frei, und daß auch für deren gewöhnliche Unterhaltung eine Abgabe nicht zu erheben sei, daß dagegen für die Benutzung einer künstlich erst geschaffenen Fahrbahn zur Deckung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten Gebühren gefordert werden dürfen, wird von der Königlichen Staatsregierung, wie bisher, so auch jetzt noch als gerecht und billig anerkannt. Ein Aufgeben dieses Grundgedankens bei den gesetzgebenden Faktoren des Reichs anzuregen, ist im Schoße der Königlichen Staatsregierung niemals erwogen worden. Alle gegenteiligen in der Öffentlichkeit verbreiteten Nachrichten sind falsch.
>
> Dagegen liegt es nach der Auffassung der Königlichen Staatsregierung **durchaus im Rahmen jenes Grundsatzes, auch auf den natürlichen Wasserläufen** für die Benutzung der erst künstlich geschaffenen Fahrtiefe **Gebühren** zur Deckung der für deren Herstellung und Unterhaltung aufgewendeten Kosten **zu erheben.** Dieser Standpunkt ist auch von dem Bundesrate bei Einbringung des Reichsgesetzes vom 5. April 1886 über die Weser-Schiffahrtsabgaben vertreten worden. Und wenn auch bei der Beratung jener Vorlage im Reichstage das Bedenken einer formellen Abweichung von der erwähnten Vorschrift der Reichsverfassung zum Ausdruck gekommen ist, so ist doch von sämtlichen Rednern, welche über die volkswirtschaftliche Seite der Frage sich geäußert haben, es als ein gesundes und die Verbesserung der Fahrwasserverhältnisse unserer deutschen Ströme erleichterndes Prinzip anerkannt worden, daß die Benutzer künstlicher Fahrwasserverbesserungen auch zur Deckung der damit verbundenen Kosten herangezogen werden.
>
> Im gleichen Sinne hat die Königliche Staatsregierung bereits im

Februar 1896 in der Budgetkommission durch den Vertreter des Ministers der öffentlichen Arbeiten ihre Auffassung kundgegeben.

Der Beweis dafür, daß die Rechtsanschauung der preußischen Staatsregierung dem Geiste der Verfassungen und Verträge entspricht, mag aus den Untersuchungen dieser Arbeit entnommen werden. Die Beweisführung ist zwar schwierig und mühevoll, in manchen Teilen auf Wahrscheinlichkeitsschlüsse und, kriminalistisch gesprochen, Indizien angewiesen. Aber wenn das Gesamturteil aus dem großen hier ausgebreiteten Material gezogen werden muß — und es muß gezogen werden, weil eine Stellungnahme zur Sache durch die wirtschaftspolitische Entwicklung der letzten Jahre unumgänglich geworden ist —, so neigt sich die Wagschale auf die Seite derer, die den einfachen und naturgemäßen Gedanken der allgemeinen Anwendbarkeit des Gebührenprinzips bei allen Schiffahrtsverbesserungen aus der Mannigfaltigkeit der Wortfassungen herauslesen.

Wer in einer so schwierigen und überdies politisch affizierten Frage zu einem bestimmten Ergebnis gelangt, tut gut daran, sich noch einmal Rechenschaft darüber zu geben, von welchen Seiten und mit welchen Waffen der Hauptangriff gegen dies Ergebnis zu gewärtigen ist. Da scheint die größte Wahrscheinlichkeit dafür zu sprechen, daß versucht werden wird, den Art. 54 Abs. 4 nur auf Binnenwasserstraßen zu beziehen und hierdurch die auffallende, praktisch wichtige, für den Vertreter der gegnerischen Ansicht unbequeme Tatsache des unangefochtenen Fortbestehens und Neuentstehens von Fahrwassergeldern auf Seewasserstraßen zu erklären. Indessen wird dieser Angriff kaum viel Aussicht auf Erfolg haben; die Gründe hierfür sind oben ausführlich dargelegt. Der Art. 54 Abs. 4 hat eine völlig allgemeine Fassung, ist auch in der Praxis immer allgemein verstanden worden; gälte er nur für Binnenwasserstraßen, so hätte die Verfassung bezüglich der Seewasserstraßen eine empfindliche Lücke. Es liegt einer der recht zahlreichen Fälle vor[1], in welchen die Reichsverfassung der

[1] Man braucht nur meinen Kommentar der Reichsverfassung oder ein systematisches Werk über Reichsstaatsrecht zur Hand zu nehmen, um sich davon zu überzeugen, wie groß die Zahl derjenigen Verfassungsvorschriften ist, die in der Praxis zu Zweifel Anlaß gegeben haben und einer oft recht weitgehenden Interpretation bedürfen. Es soll hier nur an einige Fragen erinnert werden, die in letzter Zeit besonders hervorgetreten sind:

Zu Art. 7. Die Dauer der Befugnis des Bundesrats, Beschlüsse des Reichstags durch seine nachträgliche Befugnis zu Gesetzen zu machen.

Zu Art. 36. Die Verfassungsmäßigkeit einer neutralen Spruchbehörde in Zolltarifsachen.



Interpretation bedarf. Ob man sie in authentischer Weise durch Reichsgesetz vornehmen will, wie es im Jahre 1886 auf besonderen Wunsch der Hansestadt Bremen in einem Einzelfalle geschah, oder ob man sich mit einer Beschlußfassung des Bundesrats begnügt, ist eine Frage, die lediglich nach Zweckmäßigkeitsrücksichten zu beurteilen wäre.

Wenn die hier vertretene Rechtsauffassung zutrifft, so ist — um mit einem kurzen Ausblick auf das Thema des zweiten Teils dieser Arbeit zu schließen und zu den weiteren Darlegungen überzuleiten — die Bahn frei für diejenige Lösung der Abgabenfrage, welche der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit am meisten entspricht. Das Feld der praktischen Erwägungen, auf welchem diese Lösung gesucht und gefunden werden muß, ist nicht in lästiger Weise eingezäunt durch starre, formalistische Rechtsbildung. Das liegt sicherlich im allgemeinen Interesse und auch im wohlverstandenen Interesse der Schiffahrt selbst.

In vergangenen Jahrzehnten richtete sich das politische Odium gegen die Binnenzölle auf den Wasserstraßen, weil sie mehr einbrachten, als die Staaten im Schiffahrtsinteresse ausgaben, also die Natur einer fiskalischen Verkehrssteuer hatten. Dagegen, daß die wettbewerbenden Eisenbahnen mehr einbrachten als ihre Betriebskosten, hatte niemand etwas einzuwenden; denn es handelte sich um Privatkapital. Heute gehören die Eisenbahnen dem Staate, und der Überschuß der Staatsbahnen wird von denjenigen, welchen niedrigere Frachtsätze wünschenswert oder notwendig zu sein scheinen, als eine ganz ähnliche Verkehrssteuer empfunden; die Parteirollen im Interessenstreit sind geradezu vertauscht. Daß die Schiffahrtsbeteiligten dabei ihre privilegierte Stellung der gänzlichen Befreiung von jeglicher Gegenleistung für die Verbesserung der natürlichen Wasserstraßen auf die Dauer halten können, ist — namentlich in der jetzigen Zeit der stärkeren Anspannung aller finanziellen Kräfte des Staates — unwahrscheinlich. Wenn der preußische Landtag in § 19 des Gesetzes vom 1. April 1905 den natürlichen Wasserstraßen nichts weiter auferlegt hat als Selbstkostendeckung, so ist das eine für die beteiligten Erwerbskreise günstige Lösung; wenngleich zugegeben werden muß, daß der Landtag im Rahmen des Art. 54 der Verfassung über diese Grenze nicht hinausgehen konnte.

Zu Art. 45. Das Verordnungsrecht des Bundesrats in Eisenbahnsachen.
Zu Art. 76. Die Zuständigkeit des Bundesrats für Thronstreitigkeiten zwischen den Herrscherhäusern mehrerer Bundesstaaten.

Es handelt sich dabei teilweise um Fragen, deren politische und praktische Wichtigkeit mindestens ebenso groß, wenn nicht größer ist wie diejenige der Auslegung des Art. 54.

Ist die Bahn frei für die Finanzierung aller Schiffahrtsverbesserungen, ohne Unterschied der technischen Methoden, durch Schiffahrtsabgaben, so eröffnet sich eine weite Aussicht auf die künftige Entwicklung des deutschen Wasserstraßennetzes in großem Maßstabe. Bei unseren wichtigsten Wasserstraßen, dem Rhein und der Elbe, wird diese Entwicklung gehemmt — je teurer die Strombauten mit den zunehmenden Ansprüchen des Verkehrs werden, um so mehr gehemmt — durch die partikulare Zersplitterung der Strombaulast unter einer größeren Anzahl von Uferstaaten mit sehr verschiedenen Finanzen, Parlamentsmehrheiten, Eisenbahn- und Schiffahrtsinteressen. Wie sehr die einheitliche, systematische Behandlung der Ströme darunter leidet, wie stark dadurch unter Umständen ihr Ausbau verzögert und die sonst mögliche Verkehrsentwicklung verlangsamt wird, das haben die Erfahrungen der Vergangenheit gelehrt. Das mechanische, primitive Prinzip der Adjazentenbaulast ist nicht geeignet, solche Schwierigkeiten und Reibungswiderstände zu überwinden. Es gibt Uferstaaten, deren Baulast schon jetzt außer Verhältnis steht zu ihrem wirtschaftlichen Interesse an der Schiffahrt und ihrer künftigen Entwicklung. Diejenigen Staaten, deren Umschlagsplätze an den Schiffahrtsendpunkten liegen, entschließen sich ungern oder überhaupt nicht, Geldopfer für die Verlängerung der Schiffahrtsstraßen über diese Punkte hinaus mit der mehr oder weniger sicheren Aussicht auf Depossedierung jener Plätze zu bringen. Diese stillen und offenen, subjektiv ganz berechtigten oder doch begreiflichen Widerstände kann man nur dadurch beseitigen, daß man mit dem veralteten Prinzip der Uferbaulast bricht und die Wasserstraßen mit ihrer Schiffahrt finanziell auf eigene Füße stellt. Wenn das mit angemessenen Opfern zu erreichen ist, wenn den Uferstaaten das finanzielle Interesse am Ausbau oder vielmehr gegen den Ausbau der Wasserstraßen genommen wird, wenn es gelingt, die Schiffahrtsinteressen der einzelnen Stromgebiete zu einer großen Organisation für die Entwicklung ihrer Verkehrsnetze zusammenzuschließen, dann kann diese Entwicklung künftig vielleicht in einem ganz anderen Maßstabe und Zeitmaße stattfinden, als man bisher geglaubt hat. Die Organisation müßte freilich auf einer genügend breiten und tragfähigen Grundlage, etwa für den ganzen Rhein und seine Nebenflüsse[1], aufgebaut werden, und zwar in der Weise, daß den

[1] Die Zusammenfassung des Hauptstromes und seiner Nebenflüsse zu einer finanziellen und tarifarischen Einheit würde in den märkischen Wasserstraßen ein Vorbild haben; dort sind Havel, Spree, Dahme und viele andere natürliche und künstliche Nebengewässer von jeher als einheitliches Objekt der Verkehrsbenutzung und Tarifierung behandelt worden.

Schiffahrttreibenden und Schiffahrtbeteiligten eine entsprechende Mitwirkung und Verantwortlichkeit einzuräumen wäre. Eine solche Organisation würde wahrscheinlich in der Lage sein, mit einer verhältnismäßig sehr geringen tonnenkilometrischen Belastung des gewaltigen rheinischen Gesamtverkehrs — um bei diesem wichtigsten Beispiel zu bleiben — das Netz der westdeutschen Binnenwasserstraßen nicht nur in der Linie des Rheinstroms, sondern auch in den Nebenlinien, namentlich des Mains und Neckars, zum großen Nutzen der Schiffahrt und der auf ihre Dienste angewiesenen Hervorbringer und Verbraucher auszubauen. Was insbesondere die Schiffahrt anbetrifft, so würde es auf die Frage ankommen, ob sie nicht in einer solchen Erweiterung ihres Aktionsradius ein mehr als ausreichendes Äquivalent für die ihr angesonnenen Lasten erblicken könnte.

Für die Organisationen, wie sie hier gedacht sind, mit Schiffahrtsämtern zur Pflege und Wahrnehmung der beteiligten Verkehrsinteressen und vor allen Dingen auch mit eigener Finanzverwaltung, sind Vorbilder schon jetzt vorhanden; insbesondere für die Mündungsstrecken der Donau und der Weser.

Es ist das Wort gesprochen worden, in einer Protestversammlung gegen Schiffahrtsabgaben, vom „freien Deutschen Rhein". Das gehört in das leicht zu beackernde Gebiet der politischen Phrase. Wer nicht finanziell selbständig ist, der ist nicht frei.

Piererſche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

CXV. 1.

Schiffahrtsabgaben.

Erster Teil.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Pierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Schiffahrtsabgaben.

Von

Max Peters.

Zweiter Teil.
Die wirtschaftliche Lage.

Dritter Teil.
Die verkehrspolitische Lage.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Auf der Innenseite des Umschlages wird über die bisher ausgegebenen und die später erscheinenden Bände 119, 123, 126 und 127 Auskunft ertei

Von den Schriften des Vereins für Socialpolitik sind bisher erschienen:

Die Bände 1—116 vollständig,

ferner

Band 117. **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band I. **Königreich Preußen.** Erster Band.

Band 118. Dasselbe: Band II. **Königreich Preußen.** Zweiter Band.

Band 120. Dasselbe: Band IV, Teil I, II, III, IV und V. **Sachsen, Württemberg, Baden, Bayern und die Hansestädte.**

Band 121. Dasselbe: Band V. **Die Schweiz.**

Band 122. Dasselbe: Band VI. **Österreich.**

Band 124. **Keßler, Die Deutschen Arbeitgeber-Verbände.**

Band 125. **Verhandlungen in Magdeburg 1907** mit Nachtrag zu Band 120, Teil II.

In Vorbereitung befinden sich:

Band 119: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band III. **Preußen.** Dritter Band. **Posen.**

Band 123. Dasselbe: Band VII. **England. — Frankreich. — Nordamerika.**

Band 126. **Gemeindefinanzen:** Band I.

Band 127. Dasselbe: Band II.

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

CXV. 2. 3.

Schiffahrtsabgaben.

Zweiter und dritter Teil.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Schiffahrtsabgaben.

Von

Max Peters.

Zweiter Teil.
Die wirtschaftliche Lage.

Dritter Teil.
Die verkehrspolitische Lage.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Vorwort.

Der wirtschaftliche und verkehrspolitische Teil dieser Arbeit ist in den Jahren 1906 und 1907 entstanden. Es liegt in der Natur der Sache, daß die wirtschaftlichen Untersuchungen sich auf ein großes statistisches Material stützen müssen. Im allgemeinen sind die statistischen Zahlen für das Kalenderjahr 1905 zugrunde gelegt worden, namentlich auch für den Verkehr von Wasserstraßen und Häfen und für die finanziellen Ergebnisse bei denjenigen Schiffahrtsanstalten, welche jetzt schon der Abgabepflicht unterliegen. Ausnahmen greifen nur insoweit Platz, als durch besondere Verhältnisse die Beziehung auf ein anderes Jahr oder auf größere Zeitabschnitte bedingt ist.

Die Wahl des Jahres 1905 rechtfertigt sich durch den Umstand, daß die seitdem verflossenen Jahre, von welchen 1907 statistisch noch nicht abgeschlossen ist, für die deutsche Binnenschiffahrt nicht normal gewesen sind. Das Jahr 1906 brachte insbesondere für den Rhein einen Wassermangel von solcher Größe und Zeitdauer, wie er seit vielen Jahrzehnten nicht beobachtet worden ist. Leider hat diese Erscheinung sich 1907 in ähnlicher Weise wiederholt. Dagegen wird 1905 als ein ungefähr normales Schiffahrtsjahr angesehen werden dürfen.

Wenn das Rheingebiet mit seinem Verkehr in der Darstellung eine besonders große Rolle spielt, so erklärt sich das durch den Umstand, daß der Rhein die bei weitem wichtigste und verkehrreichste Wasserstraße in Deutschland ist. Es kommt hinzu, daß die Verkehrs- und Frachtverhältnisse im rheinischen Wirtschaftsgebiete seit längerer Zeit Gegenstand der öffentlichen Aufmerksamkeit gewesen und infolgedessen besser bekannt sind, als diejenigen anderer Teile von Deutschland.

Die Untersuchungen, in welchen das historische und empirisch-praktische Moment die theoretischen Gesichtspunkte überwiegt, beschränken sich in der Hauptsache auf Preußen und Norddeutschland. Das lag in der Natur der Sache, weil die deutschen Wasserstraßen zum weit überwiegenden Teile unter

preußischer Hoheit stehen, und weil ferner die Erhebung von Schiffahrtsabgaben fast ausschließlich in Preußen und Norddeutschland stattfindet. Dort werden seit langer Zeit auf Tausenden von Kilometern Wasserstraßen und in Hunderten von Häfen derartige Abgaben erhoben; man ist an diesen Zustand gewöhnt. In Süddeutschland gibt es, abgesehen vom Donau—Mainkanal und den reichsländischen Kanälen, nur abgabefreie Schiffahrtswege, und auch die großen Binnenhäfen stehen dem Verkehr unentgeltlich zur Verfügung; es können infolgedessen dort wenig praktische Erfahrungen über die in diesem Buche behandelten Fragen vorhanden sein. Der Mangel an Bekanntschaft mit der Sache erschwert die Bildung eines Urteils.

Gewisse Wiederholungen in dem Sinne, daß die gleiche Frage oder dieselbe wirtschaftliche Erscheinung mehrfach an verschiedenen Stellen behandelt worden ist, haben sich in der nachfolgenden Erörterung nicht vermeiden lassen. Wenn der Versuch einer systematischen Darstellung unternommen und die Gruppierung des vorhandenen Stoffes nach allgemeinen Gesichtspunkten nicht aufgegeben werden sollte, war es von vornherein unvermeidlich, daß eine Reihe von Phänomenen der Verkehrsentwicklung, eine Anzahl von Problemen des Wirtschaftslebens, unter verschiedener Beleuchtung in verschiedenen Zusammenhängen wiederkehren und als Beweismaterial nach mehr als einer Richtung, für mehr als eine These dienen mußte. Denn jene Phänomene pflegen nun einmal komplizierter Natur zu sein. Als Beispiele mögen hier das rheinische Kohlenkontor, die Organisation des Frachtenmarktes in der Elbschiffahrt und die Frage der Berücksichtigung früherer Strombaukosten bei der Bildung von Schiffahrtstarifen genannt werden. Es sind das eben Dinge, die sehr viel mehr als eine Seite haben.

Einige Fragen sind, obwohl sie mit dem Gegenstande dieser Arbeit nur in entfernter Beziehung stehen, deshalb in die Erörterung hineingezogen worden, weil es von gegnerischer Seite schon vorher geschehen war. Das gilt z. B. von der Wegegelderhebung auf den ehemaligen preußischen Staatsstraßen. Sie ist, obwohl sie seit einem Menschenalter der Geschichte angehört, doch bei Bekämpfung der preußischen Pläne hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben von Professor Gothein polemisch verwertet worden, und seine Ausführungen konnten nicht ohne Widerlegung bleiben.

Berlin, im März 1908.

Max Peters.

Inhalt.

Zweiter Teil.

Die wirtschaftliche Lage.

Zweiter Teil.

Die wirtschaftliche Lage.

I.

Begriff der Schiffahrtsabgaben.

Nicht jede öffentliche Abgabe, welche der Schiffahrt zur Last fällt, ist eine Schiffahrtsabgabe im Sinne der Erörterungen des die Rechtslage behandelnden ersten Teiles dieser Arbeit und der nachfolgenden Ausführungen. Es handelt sich hier nur um Gebühren, und zwar um diejenigen Gebühren, welche die Schiffahrt als solche treffen, um Schiffahrtsabgaben im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung, welche vom Staate oder anderen öffentlichen Verbänden und ausnahmsweise mit staatlicher Ermächtigung auch von Privaten als Gegenleistung für die im Schiffahrtsinteresse geschaffenen Verkehrsverbesserungen gefordert werden. Nur in bezug auf Schiffahrtsabgaben in diesem eigentlichen Sinne, nicht hinsichtlich der sonstigen Heranziehung des Schiffsverkehrs zu den öffentlichen Lasten, hat die Reichsverfassung in Art. 4 Nr. 9 und Art. 54 die Autonomie der Einzelstaaten beschränkt.

Die in Preußen bis 1893 von der Binnenschiffahrt erhobene Abgabe, welche nach der Pferdekraft der Dampfer und der Tragfähigkeit aller anderen Schiffe auf Grund fester Einheitssätze bemessen war, ist trotz ihrer unmittelbaren Beziehung auf die wesentlichen Betriebsmerkmale der Fahrzeuge niemals als Schiffahrtsabgabe im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung angesehen worden. Sie war nichts anderes als eine den besonderen Verhältnissen der Schiffahrt angepaßte Art der Gewerbesteuer. Ihre tatsächliche große Ähnlichkeit mit einer Schiffahrtsabgabe ist allerdings vor der Bundes- und Reichsverfassung gelegentlich im preußischen Landtage zur Sprache gekommen. Bei einer Beratung über den Rheinzoll im Herrenhause am 17. März 1860 bezeichnete der Oberbürgermeister Hammers das Nebeneinanderbestehen der Gewerbesteuer und der einen Bestandteil des Rheinzolles bildenden Rekognitionsgebühr als „Doppelbesteuerung“, weil „nach ein- und demselben Modus, nach der Tragfähigkeit der Schiffe, zweimal eine Steuer erhoben werde“ [1].

[1] Stenogr. Berichte S. 240.

Der Unterschied lag darin, daß die Gewerbesteuer nach einem festen Jahressatze, die Rekognitionsgebühr bei jedesmaliger Vorbeifahrt an der Hebestelle zu zahlen war.

Ebensowenig ist die im Seeverkehr seit 1900 bestehende und für die Binnenschiffahrt im Jahre 1906 eingeführte, zur Reichskasse fließende Stempelabgabe von Frachtbriefen eine Schiffahrtsabgabe, weil sie nicht die Schiffahrt als solche, sondern das gesamte Transportgewerbe auf Wasserstraßen und Eisenbahnen trifft. Zwar ist bei der Beratung der Reichssteuergesetze im Reichstage versucht worden, der Stempelabgabe von Schiffsfrachtbriefen und Schiffskarten im Personenverkehr den Charakter einer verfassungswidrigen Schiffahrtsabgabe im Sinne des Art. 54 beizulegen; diese Auffassung hat aber weder bei der Mehrheit des Hauses, noch bei der Regierung Zustimmung gefunden[1]. Tatsächlich steht die neue Stempelabgabe in einer viel entfernteren und loseren Beziehung zu den Betriebsleistungen der Schiffahrt als jene ältere Schiffsgewerbesteuer. Sie ist weder dem Nutzen der Schiffahrt von den Wasserstraßen, noch der Beanspruchung der letzteren durch die erstere angepaßt, sondern vom Gesetzgeber als Umsatz- und Aufwandsteuer gedacht.

Die Grenze zwischen Schiffahrtsabgaben und Steuern kann unter Umständen allerdings zweifelhaft sein und ist auch tatsächlich zuweilen streitig geworden. Im Jahre 1875 wurde von den rheinischen Handelskammern darüber Beschwerde geführt, daß die deutschen Schiffe in Niederland, wenn sie Güter zwischen niederländischen Häfen beförderten, zu der dortigen Patentsteuer nach Art. 21 des mit dem Zollverein geschlossenen Handels- und Schiffahrtsvertrages vom 31. Dezember 1851 herangezogen wurden. Man hielt diese Heranziehung für unvereinbar mit dem die Erhebung von Befahrungsabgaben verbietenden Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, während von der anderen Seite geltend gemacht wurde, daß die Steuerpflicht nicht lediglich durch die Befahrung des Stromes entstehe, sondern von der weiteren Tatsache der Ein- und Ausladung auf niederländischem Gebiete abhängig sei. Ein ähnlicher Fall ist bei der Donau-

[1] Rede des Abgeordneten Gothein in der Sitzung vom 7. Mai 1906. Neuerdings hat der Reichsgerichtsrat a. D. Wittmaack in der „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", 63. Jahrgang 1907, 3. Heft S. 527 ff. die Ansicht vertreten, daß die Stempelabgabe mit der Reichsverfassung und den maßgebenden Staatsverträgen in Widerspruch stehe. Praktisch ist die Frage in völkerrechtlicher Beziehung bisher nicht geworden und wird es auch Österreich gegenüber kaum werden, da dieser Staat auf seinen internationalen Strömen, der Elbe und der dem gleichen Rechtszustande unterstehenden Donau, selbst ähnliche Stempelabgaben erhebt.

schiffahrt zu verzeichnen, welche in Ungarn durch eine hohe Transportsteuer belastet wurde. Die nichtungarische Schiffahrt behauptet, daß diese in Prozenten der Fracht- und Personenfahrpreise berechnete, also den Betriebsleistungen der Schiffahrt und ihrem Bruttogewinn eng angepaßte Steuer sich nur in der Form, aber nicht in der Sache von einer Schiffahrtsabgabe unterscheide und mit der Vorschrift in der Donauschiffahrtsakte, wonach Abgaben für die bloße Tatsache der Befahrung nicht erhoben werden dürfen, unvereinbar sei.

Ohne Zweifel ist das finanzielle Ziel einer Schiffahrtsabgabe auch durch eine Betriebs- oder Gewerbe- oder Frachtensteuer zu erreichen. Es ist auch in Deutschland schon, und zwar von schiffahrtsfreundlicher Seite[1], der Vorschlag gemacht worden, die für einzelne Schiffsreisen an bestimmten Hebestellen zu entrichtenden Gebühren aufzuheben und sie durch eine Schiffahrtssteuer zu ersetzen, welche nach den wesentlichen Eigenschaften der Fahrzeuge berechnet werden, in gewissen Zeitabschnitten fällig sein und die Befugnis zur freien Benutzung des ganzen Wasserstraßennetzes verleihen sollte.

Demgegenüber liegt das wesentliche Begriffsmerkmal der Schiffahrtsabgaben in ihrem Gebührencharakter[2], in ihrer Bemessung nach dem Grade der Inanspruchnahme von Schiffahrtsanstalten.

Unter den eigentlichen Schiffahrtsabgaben, welche hiernach als Gegenstand der folgenden Untersuchungen übrig bleiben, sind ferner zwei Gruppen zu unterscheiden. Zu der ersten gehören diejenigen Gebühren, welche für die Befahrung von Wasserstraßen, für den Aufenthalt in Häfen und für die Benutzung derjenigen Einrichtungen gezahlt werden, welche das Löschen und Laden ermöglichen oder erleichtern. Daneben werden in Häfen noch andere Gebühren erhoben als Entgelt für solche Verkehrsleistungen, welche mittelbar mit der Schiffahrt zusammenhängen, aber auch ohne diesen Zusammenhang eine selbständige Bedeutung für die Güterbewegung haben können. Diese Gebühren, welche in den Hafengeldtarifen regelmäßig unter den Hafenabgaben aufgeführt, also den Schiffahrtsabgaben im weiteren Sinne zugezählt werden, ruhen auf den vom Schiffe geladenen oder gelöschten Gütern; sie werden insbesondere als Lagergeld für die im Umschlagsverkehr häufig vorkommende vorübergehende Niederlegung, als Wiegegeld oder Meß-

[1] Von dem Bromberger Oberbürgermeister Bräsicke im Zentralverein für Binnenschiffahrt, Sitzung am 23. Januar 1895.

[2] Auf die in der Literatur mehrfach berührte Frage, ob Schiffahrtsabgaben „eigentliche" oder „echte" Gebühren im Sinne der finanzwissenschaftlichen Theorie seien, soll hier nicht eingegangen werden. Im allgemeinen ist ihr Gebührencharakter nicht bezweifelt worden.

geld für die Feststellung der Gütermengen und als Hafenbahngeld für die Beförderung der Güter zwischen dem Hafen und der Eisenbahn erhoben. Die Schiffahrt hat ein wesentliches Interesse daran, daß diese Gebühren ihren Verhältnissen entsprechend und in äußerer Anpassung an die eigentlichen Schiffahrtsabgaben geregelt werden. Es ist auch hierbei den wirtschaftlichen Voraussetzungen des Schiffahrtsbetriebes Rechnung zu tragen und zugleich im Interesse der Übersichtlichkeit auf die Zusammenstellung aller Platzkosten in einem Tarife ein äußerer Wert zu legen. Demgemäß sind jene Nebengebühren in den maßgebenden Gesetzes- und Vertragsvorschriften — z. B. in Art. 25 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 die Wage- und Niederlagegebühren und in Art. 27 der Rheinschiffahrtsakte vom 18. Oktober 1868 die Niederlagegebühren — als Schiffahrtsabgaben im Rechtssinne behandelt worden.

Sie nehmen allerdings in wirtschaftlicher Beziehung insofern eine Sonderstellung ein, als die für ihre Regelung maßgebenden Gesichtspunkte nicht aus eigenartigen Verhältnissen des Schiffahrtsbetriebes, sondern aus anderen Zweckmäßigkeitserwägungen allgemeiner und besonderer Art sich ergeben. Mit Rücksicht hierauf sollen die Nebengebühren in dieser Darstellung nicht erschöpfend behandelt, sondern nur insofern berücksichtigt werden, als der Zusammenhang mit den eigentlichen Schiffahrtsabgaben es notwendig macht.

Mit einbezogen sind dagegen die Flößereiabgaben, die überall als Schiffahrtsabgaben im weiteren Sinne behandelt werden und auch wegen des nahen wirtschaftlichen Zusammenhanges zwischen Schiffahrt und Flößerei hier nicht außer acht gelassen werden können.

Endlich sind als Schiffahrtsabgaben hier nur diejenigen behandelt, welche die staatsrechtliche Eigenschaft von öffentlichen Abgaben haben und auf Grund öffentlichen Rechtes — wenn auch unter Umständen für Private — erhoben werden. Demgemäß scheiden insbesondere die Lotsengebühren, welche die Natur gewerblicher Taxen haben und im übrigen auf privatrechtlicher Grundlage beruhen, hier aus[1].

[1] Der Anspruch auf Lotsengebühren kann nur im Wege des Zivilprozesses verfolgt werden, während für die eigentlichen Schiffahrtsabgaben der Rechtsweg in Preußen ausgeschlossen und das Verwaltungsverfahren — für kommunale Abgaben das Verwaltungsstreitverfahren — gegeben ist.

II.

Staatswirtschaftliche Berechtigung der Schiffahrts-abgaben.

§ 1. Allgemeine Gesichtspunkte.

Die finanzielle Behandlung der Wasserstraßen und Häfen ergibt sich aus der Anwendung allgemeiner Grundsätze, die mehr oder weniger auch gegenüber den Schienenwegen und Landstraßen Geltung haben. Es handelt sich um die Grundsätze der Gemeinwirtschaft, des Einzelentgelts und des Erwerbes. Eine Verkehrsanstalt kann der Allgemeinheit als freies Genußgut derart zur Verfügung stehen, daß die Kosten vollständig aus den Beiträgen der Staats- oder Gemeindesteuerzahler gedeckt, den Benutzern also keine besonderen Gegenleistungen abverlangt werden. Es kann aber auch die Benutzung der Anstalt von der Zahlung eines entsprechenden Beitrages zu zu ihren Selbstkosten abhängig sein. Im ersten Falle bildet die Leistungsfähigkeit, im zweiten die Gegenleistung den Maßstab für die Heranziehung der Angehörigen eines Gemeinwesens zu den im Interesse des öffentlichen Verkehrs erforderlichen Ausgaben.

Endlich kann die Anstalt mit der Absicht und dem Erfolge verwaltet werden, daß sie über die Selbstkosten hinaus ihrem Eigentümer ein für sonstige Zwecke verwendbares Reineinkommen liefert.[1]

Es liegt in der Natur der Sache, daß die Behandlung einer Verkehrsanstalt als freies Genußgut in irgend einem Gemeinwesen staatswirtschaftlich nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Bevölkerung an den Vorteilen dieser Anstalt annähernd ebenso allgemein und gleichmäßig teilnimmt, wie an der Steuerlast. Eine solche Ausgleichung zwischen Vorteilen und Lasten kann nur unter besonders günstigen Voraussetzungen eintreten. Zunächst muß die Anstalt sich einigermaßen gleichmäßig über das Gebiet des beteiligten Staates oder Gemeindeverbandes erstrecken, oder sie muß so günstig gelegen

sein, daß der von ihr ausgehende wirtschaftliche Nutzen dem ganzen Gebiete ungefähr in gleichem Maße zugute kommt. Der letztere Fall kann bei Häfen unter Umständen praktisch werden.

Aber die gleichmäßige räumliche Verteilung und die günstige geographische Lage allein können auch nicht entscheiden. Es muß außerdem eine gewisse Gleichheit vorhanden sein in bezug auf das wirtschaftliche Interesse der Bevölkerung an der Verkehrsanstalt. Es dürfen keine allzugroßen Verschiedenheiten bestehen in bezug auf die Zugänglichkeit und Benutzbarkeit einer solchen Anstalt für Bewohner verschiedener Gebietsteile und verschiedene Klassen der Bevölkerung.

Eine selbstverständliche Vorbedingung für die Verwirklichung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips ist ferner die Identität des Eigentümers oder Unternehmers der Verkehrsanstalt mit dem Träger des Besteuerungsrechtes.

Wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, so ist die finanzpolitische Behandlung nach dem Grundsatze der besonderen Entgeltlichkeit, die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Verkehrsanstalt gerechtfertigt oder geboten.

Den in der Wirklichkeit sehr häufigen Übergangserscheinungen kann durch eine Verbindung und Verschmelzung des Grundsatzes der Gemeinwirtschaft mit dem der besonderen Entgeltlichkeit — Leistung nach Leistungsfähigkeit und Leistung nach Gegenleistung — Rechnung getragen werden. Der Staat und die ihm untergeordneten öffentlichen Verbände haben ein allgemeines Interesse an der Förderung des Verkehrs, an der Lösung des großen wirtschaftlichen Problems der Überwindung von Entfernungsunterschieden. Dieses allgemeine Interesse kann auch bei solchen Verkehrsanstalten, welche den logischen Voraussetzungen für die Anwendung des gemeinwirtschaflichen Systems nicht ganz entsprechen, durch Übernahme eines Teiles der Selbstkosten zu Lasten der Steuerzahler bewertet werden.

Hiernach ist auch bei den neueren preußischen Gesetzen über den Bau von Wasserstraßen, insbesondere bei Erlassung des Gesetzes vom 1. April 1905 insofern verfahren worden, als der Staat einen großen Teil des finanziellen Risikos von vornherein übernahm und seine Ansprüche hinsichtlich der Bürgschaftsleistung den Gemeindeverbänden gegenüber auf dreiprozentige Verzinsung — bei erheblich höherem Stande des Zinsfußes für Staatsanleihen — beschränkte.

Unabhängig von jenen Voraussetzungen ist die Behandlung der Verkehrsanstalten nach dem Grundsatze der Erwerbswirtschaft. Sie läuft, wenn die erstrebten Überschüsse über die Selbstkosten tatsächlich erzielt werden, auf eine Besteuerung des Verkehrs hinaus. Die Frage, ob eine solche Be-

steuerung zulässig und zweckmäßig ist, kann nicht allgemein entschieden, jedenfalls nicht grundsätzlich verneint werden. Es liegt insbesondere kein hinreichender Anlaß vor, die Besteuerung derjenigen Werte oder Wertsteigerungen, welche aus der durch öffentliche Einrichtungen ermöglichten oder erleichterten Güterbewegung der Regel nach entstehen, unter allen Umständen abzulehnen; wenigstens solange nicht, als Verkehrssteuern erhoben werden von der Wertsteigerung, welche im Falle des Besitzwechsels ohne Ortsveränderung der Güter der Vermutung nach eintritt.

Die in der Anwendung des Erwerbsprinzips auf Verkehrsanstalten liegende Steuer wirkt um so gleichmäßiger, je mehr auf eine solche Anstalt die Voraussetzungen des gemeinwirtschaftlichen Systems zutreffen, und diese Gleichmäßigkeit ist ohne Zweifel erwünscht. Indessen kann hieraus nicht gefolgert werden, daß in Ermangelung der Voraussetzungen, welche für die gemeinwirtschaftliche Behandlung der Verkehrsanstalten maßgebend sind, das Erwerbsprinzip unanwendbar oder wirtschaftlich unzulässig wäre. Auch isolierten oder beschränkten Gebietsteilen zugute kommende Verkehrsanstalten können, wie die praktische Erfahrung nicht nur bei Eisenbahnen, sondern auch bei Schiffahrtsanlagen gezeigt hat, ihren Eigentümern Gewinne und gleichzeitig dem öffentlichen Verkehr Vorteile bringen. In der Verkürzung der letzteren durch die ersteren ist unter solchen Umständen ein entscheidender Einwand gegen die Anwendung des Erwerbsprinzips nicht zu erblicken. Die Zulassung des Erwerbsprinzips kann außerdem insofern, als hiermit dem Privatkapital ein Anreiz zur Schaffung neuer Verkehrsanstalten gegeben wird, verkehrsfördernd wirken. Diese Wirkung ist, wie die Geschichte des preußischen Verkehrswesens zeigt, tatsächlich in großem Maße erreicht worden.

§ 2. Die geschichtliche Entwicklung.

Der Ausbau der Verkehrsanstalten hat sich überall allmählich vollzogen. Im allgemeinen sind diejenigen Gegenden, welche wirtschaftlich am weitesten vorgeschritten waren und den stärksten Güterumlauf hatten, zuerst in den Besitz guter Verkehrswege gekommen. Im Laufe der Zeit entstanden zusammenhängende Verkehrsnetze, deren Maschen sich immer dichter und gleichmäßiger über das Land ausbreiteten. Ein systematischer, alle Gebietsteile gleichmäßig berücksichtigender Ausbau war weder finanziell noch wirtschaftlich möglich; nicht einmal für Gemeindeverbände, geschweige denn für einen ganzen Staat.

Hieraus ergibt sich, daß in den früheren Stadien der Entwicklung des Verkehrswesens nur die Voraussetzungen für die Anwendung des Gebühren- und Erwerbsprinzips vorlagen. Auf diesen Grundlagen ist denn auch in

Preußen der Ausbau der Landstraßen, der See- und Binnenschiffahrtswege, der Häfen und Eisenbahnen begonnen worden. Der Staat erhob auf seinen Kunststraßen Wegegeld bis zum Jahre 1874. Die finanzielle Selbsterhaltung des Wegewesens durch Gebühren war ihm in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts von solcher Bedeutung, daß unter den Gründen, welche im Jahre 1833 den Entschluß der Staatsregierung zur Nichtbeteiligung am Eisenbahnbau herbeiführten, die Gefährdung der Wegegeldeinnahmen durch Schienenwege eine große Rolle spielte. Auch Gemeindeverbände höherer und niederer Ordnung haben zahlreiche Kunststraßen erbaut, für deren Benutzung Wegegeld erhoben wurde, und deren Finanzierung nur unter dieser Voraussetzung möglich war.

Auf dem Gebiete des Wasserstraßenbaues hatte das Gebührenprinzip sich ganz besonders fruchtbar erwiesen. Das glänzendste, bis in die Gegenwart fortwirkende Beispiel hierfür ist die in friederizianischer Zeit begonnene Schiffbarmachung der Ruhr mit Anleihemitteln, welche aus Schiffahrtsabgaben verzinst und getilgt wurden. Die Einnahmen aus diesen Abgaben flossen so reichlich, daß sie nicht nur für den Dienst der Anleihen und die Unterhaltungskosten, sondern auch zur Bestreitung des Aufwandes für sehr bedeutende, immer weitergehende Verbesserungen der Wasserstraße und des an ihrem unteren Endpunkte gelegenen Ruhrorter Hafens ausreichten. Obwohl man zweifelhaft sein kann, ob diese Neubaukosten noch zu den „gewöhnlichen Unterhaltungs- und Herstellungskosten" gehören, deren Deckung durch Abgaben die Zollvereinsverträge gestatteten, fühlte sich doch niemand durch die Art der Verwendung der ruhrfiskalischen Einnahmen und durch die Höhe der Abgaben beschwert, weil die durch Abgabenzahlung erkauften Vorteile wesentlich größer als die Belastung und ohne diese nicht zu haben waren. Aus allgemeinen Staatsmitteln hätte der Ausbau der Ruhr im 18. Jahrhundert schon deshalb schwerlich finanziert werden können, weil die beteiligten preußischen Gebiete — Grafschaft Mark und Herzogtum Cleve — in der Diaspora lagen und der Gesamtstaat damals eine einheitliche Finanzverfassung nicht besaß[1].

Das Beispiel der Ruhr wurde nach 1815 durch den Oberpräsidenten von Vincke auf die Lippe übertragen. Allerdings war der Erfolg weniger

---

[1] Die von Friedrich dem Großen erbauten Wasserstraßen des Finow- und des Plauerkanals lagen im geschlossenen östlichen Hauptteil des Staatsgebietes. Sie machten sich wahrscheinlich durch die auf ihnen erhobenen Binnenzölle bezahlt. Auf dem Bromberger Kanal wurden zwar keine Zölle, sondern nur Gebühren erhoben, welche die Unterhaltungskosten decken sollten; indessen handelte es sich hier um ein Stück friederizianischer Ostmarkenpolitik.

günstig, da die Selbstkostendeckung durch die Lippeschiffahrtsabgaben nur vorübergehend erreicht wurde, während sonst für diese Wasserstraße Zuschüsse aus allgemeinen Staatsmitteln geleistet werden mußten.

Dagegen zeigten in dem ostelbischen Teile des Staatsgebietes die märkischen Wasserstraßen, von den gebührenmäßig behandelten die weitaus bedeutendsten, eine günstige Entwicklung. Sie lieferten aus den Schiffahrtsabgaben, welche seit 1816 an die Stelle der früheren Binnenzölle traten, steigende Einnahmen und verzinsten ihr Anlagekapital in den 40er Jahren zeitweise mit 5,3 v. H.[1]. Diese finanziellen Erfolge ermutigten die Regierung zu lebhafter Bautätigkeit. Trotz der finanziellen Schwierigkeiten, in welchen der Staat nach Beendigung der Freiheitskriege sich befand, wurden auf die Verbesserung der Binnenschiffahrtswege zwischen Elbe und Oder große Summen verwendet. Von 1820 bis 1825 wurde der Voßkanal, von 1827 bis 1828 der Malzerkanal, von 1831 bis 1838 der Oranienburger Kanal, von 1845 bis 1850 der Landwehr- und Luisenstädtische Kanal in Berlin und von 1849 bis 1859 der Berlin-Spandauer Schiffahrtskanal hergestellt; außerdem wurde der Finowkanal von 1815 bis 1845 mit einem Aufwande von 530 000 Talern verbessert.

Der Bromberger Kanal begann in den 40er Jahren einen Teil seines Anlagekapitals zu verzinsen, und dasselbe galt von den altpreußischen Seehäfen[2].

Diese Praxis der Regierung entsprach den Lehren der Wirtschaftstheoretiker, welche mit Adam Smith die Erhebung von Gebühren für Verkehrsverbesserungen jeder Art nicht nur zuließen, sondern als ein Gebot der Gerechtigkeit hinstellten.

Um die Mitte des vorigen Jahrhunderts machte sich indessen ein Umschwung bemerkbar, welcher teils auf grundsätzlichen Erwägungen, teils auf praktischen Rücksichten beruhte. Er wurde wesentlich veranlaßt durch die freihändlerischen Anschauungen, welche damals, von England ausgehend, die Wirtschaftspolitik der Festlandstaaten beeinflußten. Die Freihandelslehre richtete sich zwar zunächst nur gegen die Erschwerung des Außenhandels durch Grenzzölle; sie wurde aber in weiterem Sinne auch gegen jede Belastung des Binnenhandels angewendet. Das war nur insofern folgerichtig, als es sich um die Besteuerung des inneren Verkehrs durch Flußzölle oder andere fiskalische Auflagen handelte, während die Aufbringung von Selbstkosten für Verkehrsverbesserungen durch Gebühren einigermaßen außerhalb desjenigen Gedankenganges lag, welcher zur freihändlerischen Doktrin geführt

---

[1] Vgl. Bd. I S. 273, 274.

[2] Vgl. den Swinemünder Hafen Bd. I S. 277.

hatte. In der englischen Heimat dieser Lehre wurden auch aus ihr keinerlei Nutzanwendungen oder Folgerungen in bezug auf die Erhebung von Verkehrsabgaben gezogen; wohl aber geschah es in Deutschland und insbesondere in Preußen durch starke Zurückdrängung des Gebührenwesens bei den Verkehrsanstalten. Auch in solchen Fällen, wo die Last der Abgabe durch den wirtschaftlichen Nutzen der Verkehrsanstalt anerkanntermaßen überwogen wurde, gab die grundsätzliche Abneigung gegen diese Gebühren den Ausschlag, weil man die Förderung der volkswirtschaftlichen Entwicklung durch unentgeltliche Überlassung von Verkehrsverbesserungen höher einschätzte als den finanziellen Ertrag der Abgabe. Man ging von der Annahme aus, daß der Staat auch in finanzieller Beziehung durch die Hebung der allgemeinen Steuerkraft auf seine Kosten kommen werde; man legte deshalb auf die Erleichterung des Ausbaues der Verkehrsanstalten durch Erzielung unmittelbarer Einnahmen kein Gewicht und sah über die Tatsache der ungleichmäßigen örtlichen Verteilung dieser Anstalten hinweg. Die Differenzierung des Nutzens der Verkehrsanstalten für die verschiedenen Gruppen der Bevölkerung war damals, namentlich infolge der geringen Tragfähigkeit der Transportmittel, bei weitem nicht so stark wie heute.

Diese allgemeinen Erwägungen wurden in bezug auf einen Teil der Binnenwasserstraßen wirksam unterstützt durch die Wahrnehmung, daß der Wettbewerb der Eisenbahnen die Schiffahrt bedrängte. Ihre Erhaltung und Förderung erschien nicht nur aus sozialpolitischen Gründen, sondern auch aus verkehrspolitischen Rücksichten umsomehr geboten, als die Schienenwege damals fast ausschließlich in den Händen des Privatkapitals sich befanden. Der Schiffahrt konnte in dieser Lage nur durch Herabsetzung ihrer Selbstkosten geholfen werden. Das hätte zwar auch geschehen können durch einen weiteren Ausbau der Wasserstraßen, der die Verbilligung der Frachten durch Herabsetzung der Betriebskosten ermöglicht haben würde. Indessen wäre auf diesem Wege die Hilfe vielleicht zu spät gekommen. Es blieb daher nichts anderes übrig, als das rasch wirkende Hilfsmittel der Aufhebung oder Ermäßigung der Abgaben, die für den Schiffer ebenfalls einen Bestandteil der Beförderungskosten bilden, oder mit anderen Worten: ein weitgehender Verzicht auf die staatlichen Selbstkosten für Wasserstraßen und Häfen.

Der eigentliche Ausgangspunkt, der ausschlaggebende Beweggrund für die Verkehrspolitik der preußischen Regierung lag indessen weniger in diesen praktischen Erwägungen, als vielmehr in dem grundsätzlichen Anschlusse an die volkswirtschaftliche Zeitströmung. Das zeigte sich deutlich in dem Umstande, daß auch bei den durch den Wettbewerb der Eisenbahnen nicht

berührten Schiffahrtsanstalten, Binnenschiffahrtswegen, Seewasserstraßen und Seehäfen, der Grundsatz der Selbstkostendeckung durch Abgaben weniger zur Geltung kam, und ein teilweiser Übergang zur gemeinwirtschaftlichen Behandlung der Verkehrsanstalten stattfand.

Diese Abgabenpolitik stand ohne Zweifel im Einklang mit den Wünschen der unmittelbar Beteiligten, der Schiffahrttreibenden und der die Schiffahrtsanstalten mittelbar benutzenden Erwerbsgruppen. Sie entsprach im übrigen aber mehr den Ansichten der Regierenden als der öffentlichen Meinung. In Norddeutschland wenigstens stellten sich die Volksvertetungen, von welchen angenommen werden muß, daß sie in derartigen Fragen die Ansicht der Bevölkerung richtig wiedergeben, auf einen gebührenfreundlichen Standpunkt. Das preußische Abgeordnetenhaus erklärte sich 1856 gegen die gänzliche Abschaffung der Rheinschiffahrtsabgaben, weil „die Unterhaltung und Verbesserung der Rheinstraße Kosten in Anspruch nehme und es gerechtfertigt erscheine, daß die Schiffahrt an der Aufbringung dieser Kosten beteiligt bleibe". In ähnlicher Weise nahm es 1859 und 1863 zu den Elbschiffahrtsabgaben Stellung; es wollte die Flußzölle nicht aufheben, sondern sie in Schiffahrtsgebühren umwandeln [1].

Im Jahre 1861 befürwortete es, in Übereinstimmung mit den Handelskammern in Stettin und Breslau sowie mit dem schlesischen Provinziallandtage, die Einführung einer neuen Schiffahrtsabgabe auf der Oder, weil es eine solche Gebühr als wirtschaftlich möglich und als ein geeignetes Mittel für die Finanzierung einer großen Stromverbesserung ansah. Es stellte sich also auf den praktischen Standpunkt, während die Regierung ihre ablehnende Haltung mit prinzipiellen Erwägungen begründete: die Einführung einer solchen Abgabe „entspreche nicht den bestehenden Grundsätzen" [2].

Der Reichstag des Norddeutschen Bundes beschloß am 28. April 1869 über Bittschriften wegen Beseitigung des Elbzolles nach dem Antrage seiner Kommission im Sinne der Umwandlung dieser Abgabe in eine Schiffahrtsgebühr, und auch im Jahre 1870 wurde bei der Beratung des Gesetzes über die Aufhebung des Elbzolles ein ähnlicher Antrag gestellt, dessen Annahme anscheinend nur durch die vom Regierungstische abgegebene Er-

[1] Berichte der Kommission für Handel und Gewerbe sowie für Finanzen und Zölle vom 18. April 1856 Nr. 151. Drucksachen des Abgeordnetenhauses, vom 30. März 1859. Drucks. Nr. 126 und vom 30. April 1863 Nr. 113 Drucks. Diese Berichte wurden durch die Vollverhandlungen gutgeheißen.

[2] Bd. I S. 190—197.



klärung, Abgaben zur Deckung der Kosten für die „gewöhnliche Unterhaltung der Fahrbarkeit der Ströme" seien verfassungswidrig, abgewendet wurde [1].

Der Abgeordnete Köppe war in der Reichstagssitzung vom 12. Mai 1870 in sehr nachdrücklicher Weise für das Gebührenprinzip de lege ferenda eingetreten, indem er ausführte:

„Die beste Steuer, die ideale Steuer, möchte ich sagen, ist ja bekanntlich jene, die vollständig auch denjenigen zugute kommt, von denen sie erhoben wird. Eine solche Steuer würde aber gerade der Elbzoll in bezug auf den zweiten von mir bezeichneten Bestandteil sein. Der Zoll würde darin bestehen, daß die Kosten der Unterhaltung des Fahrwassers von den Elbschiffahrtsinteressenten aufgebracht würden, während die Kosten niemand anders als den Elbschiffahrtsinteressenten zugute kommen."

Wenn also die preußische Regierung in den ersten Jahrzehnten des Verfassungsstaates bei der Behandlung der Verkehrsanstalten das Gebührenprinzip zugunsten des gemeinwirtschaftlichen stark zurücktreten ließ, so war sie jedenfalls nicht von der Volksvertretung dazu gedrängt, sondern von allgemeinen volkswirtschaftlichen Erwägungen geleitet.

Die Volksvertretung war auch nach formalem Staatsrecht für die Verkehrspolitik der Regierung auf diesem Gebiete nicht unmittelbar verantwortlich; denn eine Mitbestimmung hatte sie verfassungsmäßig nur bei den Abgaben mit Steuercharakter, den Wasserzöllen, nicht aber bei den eigentlichen, gebührenmäßigen Schiffahrtsabgaben, deren Einführung, Veränderung und Aufhebung ein ausschließliches Hoheitsrecht der Krone war und noch heute ist.

Die neue Wendung in der preußischen Verkehrspolitik zeigte sich darin, daß bei der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf neuen Wasserstraßen nicht mehr die volle Selbstkostendeckung, sondern nur noch die Aufbringung der Unterhaltungs- und Betriebskosten durch Schiffahrtsabgaben erstrebt wurde, daß bei vorhandenen Wasserstraßen und Häfen eine Ermäßigung der Tarife nach demselben Gesichtspunkte stattfand, daß auf anderen preußischen Wasserstraßen die Abgaben völlig beseitigt und auf den konventionellen Flüssen die aufgehobenen Wasserzölle nicht durch Schiffahrtsabgaben ersetzt wurden. Des Zusammenhanges wegen sollen die wichtigsten dieser Zölle in der nachfolgenden Darstellung des Ganges der Ereignisse mit erwähnt werden; sie wurden beseitigt 1856 für die Weser, 1862 für die Mosel, 1866 für den Rhein, und die Lahn, 1861 für die Elbe unterhalb Hamburg und 1870 für die obere Elbe.

---

[1] Bd. I S. 202—205.

Im Rheingebiet wurden die Schiffahrtsabgaben, welche auf dem Saarkohlenkanal und der kanalisierten Saar im Jahre 1867 zur Deckung der Unterhaltungskosten eingeführt worden waren, schon im Jahre 1873 wieder aufgehoben; die Einnahmen hatten zuletzt rund 20 000 Mk. betragen. Im Jahre 1867 wurden die Abgaben auf der Ruhr mit 105 000 Mk. und auf der Lippe mit 9 700 Mk. beseitigt. Dasselbe geschah im folgenden Jahre auf der Lahn, wo zuletzt 26 000 Mk. aufkamen. Im Wesergebiet fielen 1868 Schleusengelder im Betrage von 2800 Mk., welche bis dahin auf dem Hauptstrom sowie auf der Fulda und Werra erhoben worden waren. Im Jahre 1870 wurden die Schiffahrtsabgaben auf der Unstrut und Saale sowie an der Magdeburger Elbschleuse auf die Hälfte, um etwa 30 000 Mk., herabgesetzt. Auf den märkischen Wasserstraßen erfolgte 1862 eine Tarifermäßigung, welche einen Einnahmeausfall von 410 000 Mk. jährlich herbeiführte. Obwohl der Verkehr in den nächsten Jahren eine sehr bedeutende Zunahme aufwies — die Einnahmen überstiegen im Durchschnitt der Jahre 1862 bis 1865 die nach dem neuen Tarif berechneten Einnahmen von 1861 um etwa 55 v. H. —, erfuhren die Abgaben im Jahre 1867 nochmals eine Herabsetzung um ein Viertel, mit einem rechnungsmäßigen Nachlaß von 156 000 Mk. In derselben Weise wurden die Abgaben auf dem Bromberger Kanal 1862 um etwa 53 000 Mk. und im Jahre 1867 nochmals um etwa 50 000 Mk., beidemale auf die Hälfte, ermäßigt. Für den 1852 vollendeten Weichsel-Haff-Kanal und den 1860 in Betrieb genommenen Oberländischen Kanal wurden Schiffahrtsabgaben eingeführt, welche, obwohl bei der letzteren Wasserstraße ein Eisenbahnwettbewerb nicht in Betracht kommen konnte, nur auf Deckung der Unterhaltungskosten berechnet waren. Der die Stadt Memel mit dem Memeldelta verbindende König Wilhelm-Kanal wurde im Jahre 1866 auf einer damals vollendeten Teilstrecke unter Schiffahrtsabgaben gestellt, die aber nach zwei Jahren wieder aufgehoben wurden, weil sie einen unverhältnismäßig geringen Ertrag brachten. Die Wasserstraße wurde dann bis zum Jahre 1904 abgabenfrei gelassen.

Die Beweggründe dieser Tarifmaßnahmen kamen in den Berichten, welche damals an den König wegen der Genehmigung jedes Abgabentarifs erstattet werden mußten, zum Ausdruck. Sie lagen bei vielen Wasserstraßen, namentlich bei der Ruhr, Lippe, Weser, Werra und Fulda, bei den Märkischen Wasserstraßen und dem Bromberger Kanal zunächst in dem Wettbewerb der Eisenbahnen; im übrigen war die Rücksicht auf das Gewerbe der Binnen-

[1] D. h. diejenigen Einnahmen, welche im Jahre 1861 aufgekommen wären, wenn der ermäßigte Tarif damals schon in Geltung gewesen wäre.



schiffahrt und die Erwartung, daß der Verlust an Einnahme aus den Schiffahrtsabgaben durch die Hebung der Steuerkraft des Landes seinen Ausgleich finden werde, allgemein maßgebend. Außerdem wurde mehrfach der Grundsatz ausgesprochen, daß man sich bei der Erhebung von Schiffahrtsabgaben mit der Einbringung des Aufwandes für Betrieb und Unterhaltung begnügen und auf die Verzinsung der Anlagekosten verzichten solle. Die Beschränkung der Schiffahrtsabgaben auf das zur Deckung der Unterhaltungskosten notwendige Maß entspricht — so heißt es in dem Immediatbericht vom 7. September 1867, welcher die letzte Ermäßigung des Tarifs für die märkischen Wasserstraßen herbeiführte — „den preußischen Verwaltungsgrundsätzen, und die gegenwärtigen Verhältnisse der Schiffahrt auf den Binnengewässern lassen die Gewährung jeder grundsätzlich statthaften Erleichterung der Schiffahrtsabgaben geboten erscheinen. Unter der Konkurrenz der Eisenbahnen, welche die Frachten durch billige Tarifsätze an sich zu ziehen streben, sind die Frachtsätze der Schiffer in den letzten fünf Jahren wiederum erheblich gesunken, während die notwendigen Ausgaben des Schiffers eher im Steigen begriffen sind."

Ähnliche Gesichtspunkte, — abgesehen von dem Wettbewerbe der Eisenbahnen, der damals für die Küstenschiffahrt noch keine Bedeutung hatte — waren für die Tarifpolitik auf dem Gebiete der Seeschiffahrtsabgaben bestimmend.

Es wurde geltend gemacht, daß die Frachten in den letzten Jahrzehnten sehr stark zurückgegangen seien und daß infolgedessen die Seeschiffahrtsabgaben einen weit größeren Anteil der auf den Gütern ruhenden Beförderungsunkosten ausmachten, weshalb bei ihrer Bemessung mehr als früher auf den Wettbewerb zwischen preußischen und nichtpreußischen Häfen Rücksicht genommen werden müsse. Besonders sei auf die Wettbewerbsstellung des Stettiner Hafens zu Hamburg und Bremen das Augenmerk zu richten. Die Seeschiffahrtsabgaben für Hamburg wurden auf etwa 1/8 der in Stettin zu entrichtenden angenommen [1].

---

[1] Die Stettiner Kaufmannschaft klagte sehr lebhaft über die Höhe der Seeschiffahrtsabgaben, in welcher sie die Hauptursache für die langsame Entwicklung ihres Handels erblickte. Zwar hatte sich in der Zeit von 1840 bis 1861 die Zahl der inkorporierten Kaufleute von 286 auf 537, der Wert der Wareneinfuhr von 11 200 000 auf 45 673 597 und der Ausfuhr von 8 000 000 auf 29 174 397 Taler vermehrt, und die Aufhebung des Sundzolles im Jahre 1857 hatte dem Stettiner Handel einen erheblichen Aufschwung gebracht, aber inzwischen schien der hamburgische Wettbewerb wieder durch die starke Ermäßigung der Elbzölle im Jahre 1863 einen neuen Vorsprung erlangt zu haben.

Demgemäß wurde im Jahre 1863 mit einer bedeutenden Ermäßigung der Abgaben für die preußischen Ostseehäfen vorgegangen. Es waren damals von den einlaufenden und ausgehenden Fahrzeugen für jede Schiffslast von 4000 Pfund Tragfähigkeit zu entrichten (in heutiger Währung berechnet) in Swinemünde 127, in den drei hinterpommerschen Häfen 100, in Neufahrwasser-Danzig 110, in Pillau 150 und in Memel 90 Pfg.[1] Außer dem Swinemünder Hafengeld hatten die mit Stettin verkehrenden Schiffe noch ein Fahrwassergeld von 13 Pfg. und die mit Königsberg verkehrenden ein solches von 55 Pfg. zu entrichten. Im Jahre 1863 wurde zunächst der Abgabensatz für Swinemünde, Kolbergermünde, Rügenwaldermünde, Stolpmünde und Neufahrwasser-Danzig einheitlich auf 80 Pfg. herabgesetzt, was für Swinemünde etwa 190000 M., für die hinterpommerschen Häfen etwa 7000 Mk. und für Neufahrwasser etwa 100000 Mk. Ausfall rechnungsmäßig ergab. Der Einheitssatz von 80 Pfg. wurde dann 1865 auf Pillau ausgedehnt und in den Jahren 1867 und 1868 für sämtliche Häfen, einschließlich des bis dahin keiner Ermäßigung teilhaftig gewordenen Memeler, auf 40 Pfg. verringert, „um den Schiffahrtsverkehr zu heben, und die Konkurrenzfähigkeit der diesseitigen Ostseehäfen gegenüber den anderen Ostseeplätzen sowohl als auch den Nordseehäfen zu fördern". Ferner wurden die an den Mündungen der Oder und an der Pregelmündung erhobenen Fahrwassergelder in den Jahren 1863 und 1865 ermäßigt und 1867 ganz beseitigt. Ebenso fielen im Jahre 1867 die fiskalischen Abgaben für die Benutzung der Fahrrinne nach den städtischen Häfen Stralsund, Greifswald und Wolgast. Die Tarifmaßregeln von 1867 und 1868 wurden abhängig gemacht von gleichzeitigen Herabsetzungen der städtischen Abgabentarife in denjenigen Häfen, deren Verkehr durch jene Maßregeln eine Erleichterung erfuhr, so daß die Entlastung der Schiffahrt im ganzen sich noch wesentlich höher stellte. Die damalige Regelung der Schiffahrtsabgaben für die staatlichen Ostseehäfen ist bis zum Ende des Jahrhunderts, abgesehen von der Umrechnung der Tragfähigkeitslast in 4 cbm Nettoraumgehalt, wesentlich unverändert geblieben. Die Höhe des durch die Ermäßigungen von 1865, 1867 und 1868 entstandenen Ausfalles an Staatseinnahmen ist in Ermangelung der notwendigen Unterlagen nicht vollständig zu ermitteln.

In Schleswig-Holstein wurde die als Gegenleistung für Leuchtfeuer,

[1] Diese Zahlen galten für beladene Schiffe als Normalsätze. Für leere, besonders schwach beladene, im Ballast gehende oder mit gewissen Massengütern befrachtete Fahrzeuge wurden damals, ebenso wie heute, Ermäßigungen gewährt. In Memel war 1855 der Einheitssatz vorübergehend auf 150 Pfennig erhöht worden.

Bojen und Baken erhobene Abgabe, deren Ertrag sich auf 240 000 Mk. belief und die Selbstkosten jener Schiffahrtsanstalten erheblich überstieg, im Jahre 1867 beseitigt. Außerdem wurden die Abgaben auf dem Eiderkanal neu geregelt und, „um den Verkehr auf dieser wichtigen Verbindungsstraße zwischen der Nord- und Ostsee möglichst zu befördern und die Schiffe tunlichst in den Stand zu setzen, den gefahrvollen Weg um das Vorgebirge Skagen zu vermeiden", in ihrem Ergebnis um 42 000 Mk. ermäßigt.

Diese Darstellung ist weder für die Binnenschiffahrtswege noch für die Seewasserstraßen und Seehäfen vollständig; sie beschränkt sich vielmehr auf die wichtigeren Fälle der Herabsetzung oder Aufhebung von Schiffahrtsabgaben. Sie erscheint aber ausreichend, um zu zeigen, wie nachdrücklich damals die Staatsregierung mit der Entlastung der Schiffahrt vorging. Die Gesamtheit der Zölle und Abgaben, um welche die Schiffahrt in dem jetzigen preußischen Staatsgebiet während der Zeit von 1860 bis 1875 erleichtert worden ist, kann auf etwa 2½ Millionen Mark für Binnenwasserstraßen und auf etwa 1½ Millionen Mark für Seewasserstraßen und Seehäfen, einschließlich des Stader Zolles auf der Unterelbe, angeschlagen werden [1].

Während für die Entlastung der Schiffahrtswege von fiskalischen Gebühren in so ausgiebiger Weise Sorge getragen wurde, blieb hinsichtlich der Abgaben von dem Landstraßenverkehr einstweilen alles unverändert. Erst im Jahre 1874 wurden durch Gesetz die Wegegelder auf den Staatsstraßen beseitigt und sodann im nächsten Jahre diese Straßen in das Eigentum der Provinzial- und Kommunalverbände übertragen. Die erstere Maßregel wurde nicht, wie die Aufhebung und Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben in den vorangegangenen Jahren, mit der Unfähigkeit des Verkehrs zur Tragung der bisherigen Gebührenlast und der von ihrer Beseitigung

[1] Der Rheinzoll hatte für das damalige Preußen, ohne Nassau, im Jahresdurchschnitt 1857—1859 = 1 091 688 Mk., der Moselzoll 1860 nur noch 2 800 Mk. erbracht. Der Elbzoll war — trotz der Ermäßigungen des Jahres 1863 — im preußischen Etat für 1870 noch mit 431 190 Mk. und im lauenburgischen mit 135 000 Mk. veranschlagt.

Der Ertrag des Stader Zolles war im Ablösungsvertrage vom 22. Juni 1861 auf 600 000 Mk. angenommen, eine Summe, die hinter dem tatsächlichen Aufkommen der letzten sieben Jahre zurückblieb. Aktenstück Nr. 15 des Abgeordnetenhauses 1862. Nicht berücksichtigt in der Zahl von 1½ Millionen ist der Sundzoll, von welchem nach den bei der Ablösung angestellten Berechnungen die Summe von 433 000 Mk. jährlich dem preußischen Seeverkehr zur Last fiel. Aktenstück Nr. 75 des Abgeordnetenhauses 1856/57. Preußen hatte für den Stader Zoll 103 467 Mk. und für den Sundzoll 9 990 060 Mk. Ablösungskapital gezahlt.

zu erwartenden Entwicklung der Steuerkraft, sondern mit dem Hinweise darauf begründet[1], daß in Hessen-Nassau kein Wegegeld und in Hannover, in Schleswig-Holstein und in den alten Provinzen Wegegelder nach abweichenden Tarifen erhoben würden. Es sei das „eine ungleichmäßige Belastung der Staatsangehörigen, welche aus allgemeinen Gründen dauernd nicht aufrecht erhalten werden dürfe". Abgesehen von diesem allgemeinen Gesichtspunkte wurden nur praktische Erwägungen geltend gemacht, die aus den besonderen Verhältnissen des Landverkehrs sich ergaben; die Hemmung des Verkehrs durch das häufige Anhalten auf kurze Strecken, um verhältnismäßig kleine Beträge zu zahlen, die Leichtigkeit der Hinterziehung und die Schwierigkeit der Kontrolle, und vor allem das ungünstige Verhältnis zwischen Erhebungskosten und Reinertrag. Die ersteren betrugen annähernd 1/4 des letzteren.

Es ist neuerdings die Meinung aufgestellt worden[2], die Aufhebung der Chausseegelder sei eine agrarische Maßregel gewesen, zu der Preußen sich erst entschlossen habe, „in einer Zeit, als der Handel gar kein Interesse an den Chausseen hatte, wohl aber eine Subvention dieser Art für die Landwirtschaft sich als nötig erwies". Eine solche Auffassung entspricht keineswegs den Tatsachen; denn agrarische Tendenzen lagen der damaligen Regierung und Volksvertretung völlig fern. Agrarier im heutigen Sinne gab es nicht, weil die wirtschaftliche Entwicklung noch nicht eingetreten war, aus welcher eine politische Organisation der landwirtschaftlichen Interessen später hervorging. Die Landwirte waren damals bekanntlich Freihändler. Bei der Beratung des Gesetzentwurfs im Landtage[3] wurde von keiner Seite Widerspruch gegen die Abschaffung des Chausseegeldes erhoben; der Abgeordnete Lasker bezeichnete es als eine „kulturwidrige Abgabe". Die etwaige Rückwirkung jener Maßregel auf landwirtschaftliche Interessen kam überhaupt nicht zur Sprache. Eine agrarischen Tendenzen zuneigende Regierung hätte nicht die Abschaffung eines großen Teiles der Schiffahrtsabgaben und die Herabsetzung des Restes der Aufhebung des Chausseegeldes vorangehen lassen. Jene Auffassung ist also durchaus unhistorisch.

Die finanzielle Entlastung des Landverkehrs stellte sich, nach dem

---

[1] Drucks. des Abgeordnetenhauses 1873/74 Nr. 355.

[2] Professor Gothein in seinem Vortrage zu Mannheim am 16. Februar 1907; stenogr. Protokoll, herausgegeben von der Handelskammer Mannheim, S. 37.

[3] Vgl. stenogr. Berichte des Abgeordnetenhauses vom 11. Mai 1874 S. 1629, 1630; vgl. auch Verhandl. vom 10. Mai 1873, stenogr. Berichte S. 1879—1881; die damals von der Kommission des Abgeordnetenhauses vorgebrachten Gesichtspunkte sind in der Begründung zur Gesetzvorlage des nächsten Jahres verwertet.

durchschnittlichen Rohertrage an Chausseegeld für die Jahre 1868 bis 1870 auf 4 382 664 Mk.[1]; sie entsprach also ungefähr derjenigen, die in der Zeit seit 1860 der Schiffahrt zuteil geworden war.

Der Umstand, daß der Verkehr auf den Landstraßen allgemein von staatlichen Verkehrsabgaben befreit wurde, während bei den Häfen und Wasserstraßen diese Abgaben nur teilweise aufgehoben worden waren, findet seine Rechtfertigung in dem Gegensatze zwischen dem einheitlichen, gleichmäßig ausgebauten, zusammenhängenden Straßennetze und den sehr verschieden eingerichteten, in ihrer Leistungsfähigkeit ungleichen, unzusammenhängenden Schiffahrtsanstalten. Bei den letzteren konnte aus der Verschiedenheit der Tarife nicht die in der Begründung des Gesetzes vom 27. Mai 1874 beklagte „ungleichmäßige Belastung der Staatsangehörigen" hergeleitet werden; denn diese Verschiedenheit ergab sich notwendig aus den tatsächlichen Verhältnissen. Die Einbeziehung der Hafenabgaben in die Vergleichung gründet sich auf die Erwägung, daß diese Gebühren für die Gesamtunkosten der Güterbeförderung dieselbe Bedeutung haben und insofern unter denselben volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen sind wie die Streckenabgaben auf Land- und Wasserstraßen. Sie gehören in demselben Sinne zu den Transportkosten auf Wasserstraßen, wie die Abfertigungsgebühren neben den Streckensätzen einen notwendigen Bestandteil der Eisenbahntransportkosten bilden.

Während bis zum Anfang der 70er Jahre die preußische Verkehrspolitik mit Entschiedenheit gegen jede gebührenmäßige oder gebührenähnliche Belastung des Güterumlaufs gerichtet war, traten noch in demselben Jahrzehnt die ersten Anzeichen eines Umschwunges in die Erscheinung. Diese Bewegung, die hauptsächlich bei den Wasserstraßen, in geringerem Maße auch bei den Landwegen hervortrat, ist bis zur Gegenwart in steigendem Maße wirksam gewesen und hat in der Praxis der Gesetzgebung und Verwaltung die Grenzlinie zwischen dem Gebührenprinzip und dem Prinzip der Gemeinwirtschaft oder des freien Genußgutes wieder zugunsten des ersteren verschoben. Den unmittelbaren Anstoß hierzu gab auf dem Gebiete der Schiffahrtsinteressen die Erkenntnis der Notwendigkeit, das in seiner Entwicklung zurückgebliebene Netz der preußischen Wasserstraßen in großem Maßstabe und mit Aufwendung bedeutender Mittel auszubauen. Ohne solchen Ausbau war die Gefahr vorhanden, daß die Schiffahrt mit den immer weiter sich verzweigenden, überdies durch die Verstaatlichung leistungsfähiger gewordenen Eisenbahnen nicht Schritt halten und von ihnen in

[1] Vgl. Drucks. des Abgeordnetenhauses 1873/1874 Nr. 355.

ähnlicher Weise überflügelt werden würde, wie es um die Mitte des Jahrhunderts, vor Beseitigung der Flußzölle und eines großen Teiles der Schiffahrtsabgaben, angeblich schon einmal geschehen war. Es konnte sich jetzt nicht mehr um die weitere Entlastung der Schiffahrt handeln, sondern nur um die Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit. Die für den Wasserstraßenbau benötigten bedeutenden Summen waren aber ohne gebührenmäßige Gegenleistung, lediglich aus den Mitteln der Steuerzahler, nach übereinstimmender Ansicht von Regierung und Volksvertretung nicht zu beschaffen.

Man entschloß sich deshalb, bei der Vorlage des ersten Anleihegesetzes für die Verbesserung der Märkischen Wasserstraßen im Jahre 1878 den Weg der gebührenmäßigen Selbstkostendeckung wieder zu beschreiten. In der Begründung des Gesetzes vom 12. März 1879, Ges. S. S. 135, durch welches 5 227 000 Mk. für jenen Zweck zur Verfügung gestellt wurden, ist das nachstehende finanzpolitische Programm aufgestellt[1]:

„Bei den, die Hebung der Binnenschiffahrt bezweckenden Anregungen ist vielfach darauf hingewiesen worden, daß eine entsprechend verbesserte Wasserstraße dem Verkehr so erhebliche Vorteile biete, daß derselbe Schiffahrtsabgaben in der Höhe zu tragen imstande sei, um nicht nur die Kosten der Unterhaltung zu decken, sondern auch um die landesübliche Verzinsung des Anlagekapitals zu ermöglichen. Trifft diese Auffassung irgendwo zu, so muß dies für eine Wasserverbindung der Fall sein, welche der Hauptstadt den größten Teil ihres Bedarfs an Brenn- und Baumaterialien und außerdem auch verschiedene andere Verkehrsgegenstände bereits jetzt zuführt und die Verbindung derselben mit der Elbe und der Oder in großem Umfange vermittelt. Handelt es sich mithin darum, dem Verkehr auf einer solchen bereits bestehenden Wasserverbindung Erleichterung zu verschaffen, indem die Beschleunigung der Fahrt, die vollständige Ausnutzung der Tragfähigkeit der Schiffe usw. ermöglicht wird, steht also nicht die erste, durch eine Wasserstraße überhaupt mögliche Aufschließung des betreffenden Landesteils, sondern die Ermäßigung der Kosten für Verfrachtung der Produkte und zwar in einem Umfange in Frage, wie solche bisher einem Landesteile durch Schaffung künstlicher Wasserstraßen nicht geboten ist, so erscheint es billig, daß eine solche Maßnahme nicht auf Kosten der übrigen Teile der Monarchie, sondern unter entsprechender Heranziehung der Interessenten durchgeführt wird; andernteils würde dieselbe auch überhaupt nur dann gerechtfertigt werden

[1] Aktenstück Nr. 94 des Abgeordnetenhauses 1878/79.



könnnen, wenn dem Verkehr mindestens solche Vorteile aus der Anlage entstehen, daß dieselben den zu deren Herstellung erforderlichen Aufwand decken. Ist letzteres aber der Fall, so ist die Erhebung einer entsprechenden Abgabe, bzw. die angemessene Erhöhung der bestehenden Verkehrsabgaben zugleich unbedenklich. Dies gilt insbesondere auch in bezug auf die hier in Rede stehenden Schiffahrtsanlagen."

Und weiterhin wird gesagt:

„Die Erhöhung der Abgaben würde für die sämtlichen hier in Betracht kommenden Wasserstraßen gleichmäßig um ein Drittel der bisherigen Sätze zu erfolgen haben, so daß die Einheitlichkeit des zuletzt gedachten Tarifs für die Wasserstraßen zwischen der Elbe und Oder erhalten bliebe und daran eine Erhöhung des Tarifs für die Wasserstraße von Berlin nach Rüdersdorfer Kalksee zu gleichem Prozentsatze sich anzuschließen hätte."

„Die Einführung der Erhöhung würde bis nach Vollendung der projektierten Bauanlagen auszusetzen sein."

„Da nach dem vorstehenden erwartet werden darf, daß teils durch die beabsichtigte Erhöhung der Schiffahrtsabgaben, teils durch eine Steigerung des Verkehrs auf den Märkischen Wasserstraßen infolge der Verbesserung ihres Zustandes eine Deckung der Zinsen des Anlagekapitals wenigstens annähernd erreicht werde, so stehen der Ausführung des Unternehmens auch diejenigen Bedenken nicht entgegen, welche sonst aus der augenblicklichen finanziellen Lage des Staates sich ergeben würden. Unterliegt dasselbe hiernach aber einer wesentlich anderen Beurteilung wie anderweitige Bauprojekte, für welche die Mittel durch den Staatshaushaltsetat bereitgestellt werden sollen, so empfiehlt es sich, die Angelegenheit durch eine besondere Gesetzesvorlage und zwar in dem Sinne zu ordnen, daß das Anlagekapital im Wege einer Anleihe beschafft wird."

Die neue Verkehrspolitik der Regierung fand bei der Volksvertretung bereitwillige Zustimmung. In der Kommission des Abgeordnetenhauses wurde noch auf eine weitere Folgerung hingewiesen, die aus dem Grundsatze der besonderen Entgeltlichkeit zu ziehen sei, nämlich auf die Belastung der in erster Reihe durch den Wasserstraßenbau bevorteilten Uferanlieger.

Es heißt hierüber in dem Kommissionsbericht[1]:

„Bei der Besprechung der einzelnen in der Vorlage genannten Strecken wurde in bezug auf die Besserung der Rüdersdorfer Gewässer von dem

[1] Aktenstück Nr. 201 des Abgeordnetenhauses Session 1878/79.

Kalksee bis zum Dämeritzsee bemerkt, daß Kanäle der vorliegenden Art den Adjazenten unmittelbare Vorteile brächten; insbesondere werde durch die Vertiefung des Rüdersdorfer Kanals das Kalksteingeschäft viel lukrativer gemacht. Es sei deshalb eine Forderung der Gerechtigkeit, daß die Meliorationsinteressenten zu den Kosten der Kanalarbeiten herangezogen, oder daß die Tarife für die Benutzung des Kanals erhöht würden. Die Regierung wolle den letzteren Weg wählen. Man könne darüber streiten, ob die Wahl richtig getroffen sei. Jetzt müsse aber auch daran fest gehalten werden, daß die Tariferhöhung dauernd in Kraft trete".

Bei der Vorlage des Gesetzes über den Bau des Dortmund-Ems- und des Ober-Spree-Kanals vom 9. Juli 1886 Ges. S. S. 207 wurde für die erstere Wasserstraße die Erhebung einer Schiffahrtsabgabe von 50 Pfg. für die Tonne vorgesehen, welche nicht nur zur Deckung des Unterhaltungsaufwandes, sondern auch zu einer angemessenen Verzinsung und Tilgung der Anlagekosten dienen sollte[1]. Für den Ober-Spreekanal war diese Art der Finanzierung selbstverständlich, weil er einen Bestandteil des von jeher abgabepflichtigen Netzes der Märkischen Wasserstraßen bildete.

In demselben Jahre kam die Reichsgesetzgebung zweimal in die Lage, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Erhebung von Schiffahrtsabgaben zur Deckung der Selbstkosten von Wasserstraßen wirtschaftlich gerechtfertigt sei. Den ersten Anlaß bot das Reichsgesetz über den Nordostseekanal vom 16. März 1886, in welchem die Erhebung von Schiffahrtsabgaben wie etwas Selbstverständliches erwähnt wird, und zwar mit den Worten: „Für die tarifmäßig von den Schiffen für Rechnung des Reichs zu erhebenden Abgaben ist auf Grund angestellter Berechnungen der durchschnittliche Satz von 75 Pfg.[2] pro Registertonne, vorbehaltlich einer Spezialisierung, in Aussicht genommen."

Eine weitere Veranlassung ergab sich aus dem Wunsche Bremens, die Einführung solcher Abgaben auf der zu korrigierenden Unterweser entweder — die Ansichten hierüber sind geteilt — rechtlich zu ermöglichen oder gegen rechtliche Anfechtungen sicherzustellen. Der Bundesrat stellte sich in der Begründung zum Gesetz vom 5. April 1886 rückhaltlos auf den Standpunkt des Gebührenprinzips, dessen Anwendung auf den vorliegenden Fall einer

---

[1] Tatsächlich stellte sich die Durchschnittseinnahme aus Schiffahrtsabgaben 1905 nur auf rund 20 Pfg. pro Tonne. Aktenstück Nr. 192 des Abgeordnetenhauses 1886 S. 1702.

[2] Im Jahre 1905 wurden tatsächlich nur rund 46 Pfg. von der Registertonne durchschnittlich erhoben.



Stromverbesserung „dem Geiste der Reichsverfassung durchaus entspreche[1]", und der Reichstag war jedenfalls in der wirtschaftlichen Frage ganz einverstanden. Die finanz- und verkehrspolitischen Anschauungen, auf welchen diese Haltung des Reichstages beruhte, kamen insbesondere zum Ausdruck in einer namens der freisinnigen Partei am 12. März 1886 gehaltenen Rede des Abgeordneten Dr. Barth. Er sagte:

„Meine politischen Freunde sowohl wie ich stehen dieser Vorlage sehr günstig gegenüber, und zwar zuächst aus einem wirtschaftlichen Gesichtspunkte. Wir finden hier in dieser Vorlage einen Gedanken, den wir zu unserem Bedauern bei sehr vielen wirtschaftlichen Vorlagen der letzten Jahre vermißt haben, nämlich den Gedanken, daß, wo es sich um Verkehrserleichterungen handelt, nicht die Kosten ohne weiteres auf die Steuerzahler abgewälzt werden, sondern daß auf Grund des Prinzips von Leistung und Gegenleistung diejenigen Verkehrsinteressen, welche erst durch solche Verkehrserleichterungen hervorgerufen werden, auch herangezogen werden zur Deckung der Kosten. Das ist ein so richtiger und gesunder Gedanke, daß wir es nur warm begrüßen können, wenn einmal durch eine Vorlage, wie sie uns jetzt beschäftigt, ganz klar dieser Grundgedanke zum Ausdruck gebracht wird. Dieser Umstand macht uns die Vorlage schon von vornherein empfehlenswert. Ich hoffe, es wird durch diese Vorlage zugleich ein Präzedenzfall geschaffen, und es werden ähnliche Unternehmungen in Zukunft aus dem nämlichen Prinzip heraus verwirklicht werden. Auf die hier vorgesehene Weise würden meines Erachtens die Fahrwasserverhältnisse fast aller deutschen Ströme usw. wesentlich verbessert werden können zugunsten des Schiffahrtsverkehrs und ohne eine Belastung der Steuerzahler."

Es springt in die Augen, wie stark das hier von einer entschieden liberalen Partei aufgestellte verkehrspolitische Programm sich von denjenigen Anschauungen unterscheidet, welche in Preußen für die finanzielle Behandlung der Wasserstraßen vor kaum zwei Jahrzehnten maßgebend gewesen waren. Der Gedanke, daß man auf Schiffahrtsabgaben verzichten könne, weil die von dem abgabenfreien Verkehr zu erwartende Hebung der allgemeinen Steuerkraft dem Staat und seinen Finanzen zugute kommen werde, ist verschwunden. Es wird vielmehr davon ausgegangen, daß die Behandlung der Wasserstraßen als freies Genußgut, nach dem gemeinwirtschaftlichen Prinzipe, nicht zu rechtfertigen sei, weil keine Identität zwischen den Steuerzahlern und den Nutznießern der Schiffahrtswege bestehe. Die Einführung

[1] Bd. I S. 211, 212.

von Schiffahrtsabgaben auf den deutschen Strömen wird als der richtige Weg zur nachdrücklichen Förderung der Schiffahrtsinteressen empfohlen.

Die Begründung des preußischen Anleihegesetzes für die Verbesserung der Oder und Spree vom 6. Juni 1888 Ges.S. S. 238 beschränkt sich auf eine kurze Bemerkung, wonach Schiffahrtsabgaben eingeführt werden sollen, um die Selbstkosten der Schiffahrtsanlagen, wenn möglich in vollem Maße, zu decken.

In der Folgezeit sind in Preußen im allgemeinen — die Ausnahmen sind verhältnismäßig selten — Staatsmittel für die Herstellung von Kanälen, für die Kanalisierung von Flüssen, für sonstige Verbesserungen natürlicher Wasserstraßen und die Erbauung von Häfen nur noch unter der Bedingung der Erhebung von Schiffahrtsabgaben bewilligt worden. Das geschah insbesondere durch den Staatshaushaltsetat 1888 für die Verbesserung der Seewasserstraße zwischen Königsberg und dem Meere, durch Genehmigung des preußisch-lübeckischen Staatsvertrages vom 4. Juli 1893 für den Bau des Elbe—Trave-Kanals, durch den Staatshaushaltsetat 1895 für die Vertiefung des Seeweges zwischen Stettin und Swinemünde, durch den Staatshaushaltsetat 1905 für die Regulierung der alten Oder zwischen Wriezen und dem Finowkanal und durch das Gesetz vom 1. April 1905 für die darin erwähnten zahlreichen Wasserstraßen.

Bei den Verhandlungen über diese und andere Bewilligungen für Schiffahrtsanlagen — die vorstehende Darstellung ist keineswegs erschöpfend — wurde die staatswirtschaftliche Berechtigung des Gebührenprinzips, soweit es sich um geplante Neubauten oder Verbesserungen handelte, von keiner Seite ernstlich bestritten. Auch von liberaler Seite wurde, ganz im Sinne der Erklärung des Reichstagsabgeordneten Dr. Barth vom 12. März 1886, die Unanwendbarkeit des gemeinwirtschaftlichen Prinzips auf die Wasserstraßen im preußischen Landtage ausdrücklich anerkannt, und die dem Gebührenprinzip abgeneigte Verwaltungspraxis der Vergangenheit getadelt. Bei der Beratung über den preußischen Staatsbeitrag für den Elbe—Trave-Kanal sagte der Abgeordnete Eugen Richter am 4. April 1894:

„Ich meine überhaupt, daß man bisher zu sehr die Frage der Rentabilität der Wasserstraßen vernachlässigt hat. Meine Herren, früher, im vorigen Jahrhundert, hat man den extrem entgegengesetzten Standpunkt innegehalten, man hat in rücksichtslosester Weise die Wasserstraßen fiskalisch ausgebeutet, ohne entsprechende Gegenleistung seitens der Gemeinwesen zu machen. Namentlich ist dies dort der Fall gewesen, wo die Wasserstraßen mehrere Territorien durchschnitten; infolgedessen wetteiferte man dort in der Auferlegung der Gebühren. Jetzt ist man in Gegen-

wirkung dieser früheren Perioden zu dem anderen Extrem in den letzten Jahrzehnten gekommen, so daß man gewissermaßen geneigt ist, es als selbstverständlich anzusehen, daß das Gemeinwesen, der Staat, Aufwendungen für Wasserstraßen ohne entsprechende Gegenleistung macht. Ich bin der Meinung, daß das Prinzip der Leistung und Gegenleistung auch in bezug auf die Wasserstraßen eine gewisse Berechtigung in bestimmten Grenzen hat, daß das Prinzip der Leistung und Gegenleistung angewendet werden muß sowohl in bezug auf den Nutzen der Adjazenten, als auch in bezug auf den Nutzen derjenigen, die die Wasserstraßen benutzen. Ich kann es dem Herrn Abgeordneten Bachem zugeben, daß es sehr schwierig ist bei bereits vorhandenen Wasserstraßen, gewöhnlichen Strömen, in Rücksicht auf Verhältnisse, die sich unter der bisherigen Abgabenfreiheit gebildet haben, aber umso schärfer muß man zusehen, wenn es sich um die Bildung neuer Wasserstraßen handelt. Ich bin auch der Meinung, daß wir uns um so mehr dazu gedrungen fühlen müssen als Besitzer des gesamten Eisenbahnnetzes. Wenn man auf der einen Seite Zuschüsse leistet zur Verzinsung und Unterhaltung der Wasserstraßen, so wird dies doppelt bedenklich, wenn sich durch dieselben Wasserstraßen die mäßigen Überschüsse der Eisenbahnen vermindern."

In demselben Jahre 1894 wurde dann aber, bei der Beratung über den Gesetzentwurf für den Dortmund—Rhein-Kanal, ein konservativer Antrag Behr-Bandelow eingebracht, welcher ein viel weitergehendes Ziel verfolgte, nämlich die allgemeine Verwirklichung des Gebührenprinzips für das ganze vorhandene Wasserstraßennetz. Demgemäß sollten nicht nur die künstlichen Wasserstraßen zur Selbstkostendeckung bis zur wirtschaftlich möglichen Grenze herangezogen und die bestehenden Abgabentarife in diesem Sinne nachgeprüft, sondern es sollte auch „die Einführung von Gebühren zum Ausgleich für die Kosten, welche für die Verbesserung der natürlichen Wasserstraßen aufgewandt sind oder werden", Gegenstand weiterer Erwägung sein. Das Wesentliche lag in dem zweiten, die natürlichen Wasserstraßen betreffenden Teile des Antrages, und zwar weniger in dem Grundsatze der Gebührenerhebung für künftige Verbesserungen, als in der Forderung der nachträglichen Einführung von Schiffahrtsabgaben für die in der Vergangenheit gemachten Aufwendungen. Jener Grundsatz konnte verhältnismäßig leicht in der Weise verwirklicht werden, daß man Geldmittel nur noch für diejenigen Wasserstraßen bewilligte, welche gleichzeitig unter Abgabentarife gestellt wurden. Tatsächlich haben Regierung und Landtag auch diesen Weg vor und nach 1894 mehrfach beschritten. Sehr viel größere Hindernisse standen aber der Verwirklichung des Programms bezüglich der früheren

Aufwendungen — der nachträglichen Durchführung des Gebührenprinzips für schon ausgeführte Strombauten — entgegen.

Der, auch von der nationalliberalen Partei unterstützte Antrag Behr-Bandelow wurde damals, nachdem der Finanzminister Miquel eine entgegenkommende Erklärung abgegeben hatte, zurückgezogen. Die Forderung der Wiedereinführung von Schiffahrtsabgaben auf allen natürlichen Wasserstraßen und unter Berücksichtigung aller bisherigen Schiffahrtsverbesserungen wurde aber bei den Verhandlungen über die großen preußischen Kanalvorlagen von 1899, 1901 und 1904 weiter verfolgt und nachdrücklich zur Geltung gebracht, mit dem Endergebnis, daß sie in dem bekannten § 19 des Wasserstraßengesetzes vom 1. April 1905:

„Auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen sind Schiffahrtsabgaben zu erheben. Die Abgaben sind so zu bemessen, daß ihr Ertrag eine angemessene Verzinsung und Tilgung derjenigen Aufwendungen ermöglicht, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schiffahrt gemacht hat."

nunmehr für Preußen zur gesetzlichen Anerkennung gelangt ist.

Seitdem sind alle großen Parteien im preußischen Landtage für die Durchführung dieser Forderung eingetreten. Bei einer Erörterung des Gegenstandes am 18. April 1907 sagte der nationalliberale Abgeordnete Krause — im Anschluß an längere Ausführungen über die Verfassungsfrage:

„In wirtschaftlicher Beziehung stehen meine Freunde hier der Königlichen Staatsregierung zurseite. Es mögen Bedenken bestehen und namentlich in früherer Zeit bestanden haben, ob Schiffahrtsabgaben den allgemeinen Interessen des Landes entsprechen. Wenn man sich aber vergegenwärtigt, daß Regulierungen und Verbesserungen der Flußläufe nach den heutigen Verhältnissen meist mit ganz ungeheuren Kosten verknüpft sind, dann muß man allerdings auch schon vom Standpunkt der Billigkeit und Gerechtigkeit sagen, daß es zum mindesten recht zweifelhaft ist, ob es richtig ist, lediglich aus der allgemeinen Kasse der Steuerzahler solche Aufwendungen zu machen."

Im weiteren Verlaufe seiner Rede wendete der Abgeordnete Krause sich nur dagegen, daß bei der Bemessung der Abgaben die Aufwendungen der Vergangenheit mitberücksichtigt würden.

Bei demselben Anlasse erklärte der Redner des Zentrums:

„Wirtschaftlich ist die Einführung von Schiffahrtsabgaben, d. h. von Abgaben, durch die eine Verzinsung des für die Verbesserung der Flüsse aufgewendeten Kapitals herbeigeführt wird, durchaus gerechtfertigt."

und die beiden konservativen Parteien traten, ebenso wie schon seit langer Zeit, nachdrücklich für die Verallgemeinerung der Schiffahrtsabgaben ein.

Von den übrigen deutschen Staaten hatten die Hansestädte, also gerade diejenigen, welche am stärksten auf die Pflege der Schiffahrtsinteressen angewiesen waren und die größte Sachkenntnis auf diesem Gebiete besaßen, die in Preußen um die Mitte des vorigen Jahrhunderts betätigte doktrinäre Zurückdrängung des Gebührenprinzips nicht mitgemacht. Sie erhoben und erheben noch heute Schiffahrtsabgaben in sehr beträchtlicher Höhe; die bremischen sind bei weitem die höchsten in Deutschland.

In Süddeutschland kannte man vor 1867 fast nur die Flußzölle und so gut wie gar keine Schiffahrtsabgaben im eigentlichen Sinne. Das Herzogtum Nassau und das Großherzogtum Hessen waren im allgemeinen entschiedene Anhänger der Zölle, während Bayern und Baden der Regel nach für ihre Abschaffung oder doch Ermäßigung eintraten. Aber auch diese Regel war nicht ohne Ausnahme; bei der im Jahre 1861 unter den Rheinuferstaaten vereinbarten Herabsetzung der Rheinzölle wurde das Bau- und Nutzholz auf Verlangen Badens, welches hier ein Interesse an der Beibehaltung einer höheren Schiffahrtsabgabe hatte, nicht berücksichtigt[1]. Auf dem Neckar hat Baden die Flußzölle, welche von Württemberg für den Oberlauf schon 1835 aufgehoben worden waren, für die 115 km lange untere Strecke bis 1862 und die Flußzölle auf württembergisches Holz sogar bis 1867 aufrechterhalten. Die Schiffahrtsabgaben auf dem Donau—Mainkanal wurden in Bayern beibehalten, und zwar in einer Höhe, wie sie sonst auf deutschen Wasserstraßen nur selten vorkommt. Auch in Baden ist der Gedanke der Anwendung des Gebührenprinzips auf Schiffahrtsverbesserungen noch neuerdings erwogen worden, als es sich um den von Elsaß-Lothringen angeregten Ausbau des Rheinfahrwassers zwischen Mannheim und Straßburg handelte. Der badische Minister Schenkel hat hierüber in der zweiten Kammer zu Karlsruhe am 17. Januar 1906 folgende Mitteilungen gemacht:

„Ich kann hier ganz offen bekennen, daß schon seiner Zeit, als die Großherzogliche Regierung Anfang der 90er Jahre erstmals Veranlassung hatte, die Frage der Rheinregulierung bis hinauf nach Straßburg näher zu erwägen, die Erwägungen der Regierung sich ganz naturgemäß auch auf die Frage erstreckt haben, ob man es dem Landtag nicht ersparen könnte, aus allgemeinen Staatsmitteln die erheblichen Ausgaben für die

[1] Denkschrift zu dem Entwurfe des preußischen Gesetzes wegen Ermäßigung der Rheinzölle vom 26. Februar 1861, Aktenstück 19 des Abgeordnetenhauses 1861.

Rheinregulierung zu bewilligen, ob man vielleicht einen Weg finden könnte, auf dem die unmittelbar Beteiligten zur ganzen oder teilweisen Deckung dieser großen Kosten heranzuziehen wären. Die beteiligten Ministerien sind aber damals zu einem negativen Ergebnis gelangt; sie mußten sich vor allem sagen, daß ohne eine Änderung der Reichsverfassung eine solche Schiffahrtsabgabe auch für den Oberrhein nicht eingeführt werden könne. Und zum zweiten sagte man sich: wenn ein neuer, noch in den Anfängen befindlicher, in den ersten Kindheitszustand eintretender Verkehr bis hinauf nach Karlsruhe und Straßburg entwickelt werden soll, so dürfe man nicht für diejenigen, die das Risiko eines solchen neuen Verkehrs übernehmen sollen, als hemmendes Angebinde eine solche Schiffahrtsabgabe in die Wiege hineinlegen [1]."

Man sieht hieraus, daß die badische Regierung die Frage der Einführung von Rheinschiffahrtsabgaben nicht als eine solche angesehen hat, deren Erörterung von vornherein ausgeschlossen und gegenstandslos wäre.

Aber auch außerhalb der Regierungen und Volksvertretungen hat der Gedanke, daß die Wasserstraßen ihre Selbstkosten oder doch einen angemessenen, dem Vorteil der Schiffahrt und ihrer Leistungsfähigkeit entsprechenden Teil der Selbstkosten in Gebührenform aufbringen müßten, in den letzten Jahrzehnten große Fortschritte gemacht: nicht nur in denjenigen Gruppen der Bevölkerung, welche der Schiffahrt und ihren Interessen fern oder fremd gegenüberstehen, sondern gerade auch in den Schiffahrtskreisen selbst und den mit der Schiffahrt zusammenhängenden Kreisen des Handels und der Industrie. Für die Stellungnahme dieser Gruppen ist im allgemeinen die Erwägung bestimmend gewesen, daß ohne ein Entgegenkommen in der Frage der Schiffahrtsabgaben an den im wirtschaftlichen Interesse dringend wünschenswerten weiteren Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes nach Lage der Umstände für absehbare Zeit nicht zu denken sei. Auf diesen Standpunkt haben sich nicht nur Männer wie Bellingrath, Philippi und Soetbeer, sondern auch angesehene wirtschaftliche Körperschaften, wie die Handelskammern

[1] Amtliche Berichte über die Verhandlungen der Badischen Ständeversammlung 1906 S. 61. Die Fürsorge für die Entwicklung des Verkehrs nach Straßburg in der schwierigen Anfangszeit hätte sich vielleicht auch nach preußischem Vorgange dadurch betätigen lassen, daß man, wie beim kanalisierten Main und der kanalisierten Fulda, der Schiffahrt zunächst eine Reihe von Freijahren bewilligte, oder wie beim Dortmund—Ems-Kanal, für die ersten Jahre einen sehr niedrigen Übergangstarif einführte. Anderseits war aber die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein oberhalb Mannheim kaum denkbar ohne gleichzeitige Eröffnung der Möglichkeit, solche Abgaben auch unterhalb der badischen Grenze einzuführen.

Cöln, Hannover, Görlitz und die Vereinigung der niederrheinisch-westfälischen Handelskammern in Essen, die Kaufmanschaft in Hamburg und die Ältesten der Kaufmannschaft in Berlin, schon vor längerer Zeit gestellt[1]. Schon die Schriften von Graf „die Rheinseeschiffahrt" aus dem Jahre 1890, von van der Borght über die wirtschaftliche Bedeutung der Rheinschiffahrt von 1892 — erstere auf Veranlassung eines rheinischen Großkaufmanns erschienen, letztere im Anfrage der Cölner Handelskammer geschrieben — nehmen übereinstimmend die Erhebung von Rheinschiffahrtsabgaben als Entgelt für weitere Verbesserung des Fahrwassers in Aussicht.

Die seit den 70er Jahren eingetretene entschiedene Abkehr von dem Grundsatze des freien Genußgutes zeigte sich übrigens nicht nur in der immer stärkeren Betonung des Gebührenprinzips, sondern auch in der Vorausbelastung derjenigen, welchen die Vorteile einer neuen oder verbesserten Wasserstraße unmittelbar zu gute kommen. Die Gegenströmung gegen die Lehrmeinung, daß die finanzielle Mehrbelastung in Folge der Nichteinführung, Aufhebung oder Ermäßigung von Schiffahrtsabgaben in der durch die billigeren Wasserfrachten veranlaßten Hebung der allgemeinen Steuerkraft ihren Ausgleich finde, ist in dem System der Vorausbelastung fast noch schärfer als in der Rückkehr zum Gebührenprinzip zum Ausdruck gekommen. Denn da die Vorausbelastungen regelmäßig durch Sondersteuer oder Steuerzuschläge aufgebracht werden müssen, so wird in derartigen Fällen die Unrichtigkeit des gemeinwirtschaftlichen Prinzips durch die Verschiedenheit in der Besteuerung ganz besonders veranschaulicht. Übrigens ist das System der Vorausbelastung tatsächlich stets in Verbindung mit dem der Erhebung von Gebühren angewendet worden, so insbesondere bei dem Ems—Jade-Kanal, bei der Kanalisierung der oberen Netze, bei dem Dortmund—Ems-Kanal, bei der Kanalisierung der oberen Oder, bei der Verbesserung der Spreewasserstraße im Weichbilde von Berlin, bei der Kanalisierung der Fulda,

[1] Vergleiche hierüber die Darstellung bei Schumacher, Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben, Berlin 1901, Julius Springer, S. 258—262.

Wenn der volkswirtschaftliche Beirat der Ältesten der Kaufmannschaft zu Berlin auf der Dresdner Verhandlung am 18. Januar 1907 mitteilte:

„daß die Ältesten, im Einklange mit ihrer 90jährigen Geschichte, fest auf dem Standpunkte stehen, daß in jedem Falle die Schiffahrtsabgaben zu verwerfen sind,"

so scheint er den Jahresbericht dieser Korporation für 1892 nicht gekannt zu haben, wo die Ältesten S. 59 vorbehaltlos erklären:

„Als Freunde eines rationellen Ausbaues unseres Netzes von Binnenwasserstraßen haben wir stets zugestanden, daß die Kosten desselben vom Verkehr selbst getragen werden können und sollen."

bei dem Ausbau der Seewasserstraßen nach Stettin und Königsberg, bei den Wasserstraßen des Gesetzes vom 1. April 1905 und bei dem Spoykanal Das gleiche Verfahren wird bei den Verhandlungen über die Kanalisierung der oberen Aller und über den Bau des masurischen Kanals angewendet; es würde jedenfalls auch im Falle der Mosel—Saarkanalisierung zur Anwendung kommen.

Die Vorausleistung wurde zunächst regelmäßig in Gestalt von Kapitalbeiträgen beansprucht. Man forderte entweder die Übernahme der Grunderwerbskosten [1] oder die Zahlung bestimmter Beitragssummen. Der erstere Weg wurde bei dem Ems—Jade-Kanal, bei der Kanalisierung der oberen Netze und Oder und beim Dortmund—Ems-Kanal, der letztere bei der Kanalisierung der Fulda, bei der Verbesserung der Spreewasserstraße in Berlin und bei dem Elbe—Trave-Kanal beschritten — um hier einige Beispiele anzuführen[2]. Die Inanspruchnahme mit bestimmten Summen hat im allgemeinen den Vorzug, daß sie auf alle Schiffahrtsverbesserungen anwendbar ist, während die Forderung der Grunderwerbskosten nur für Kanäle und unter Umständen für Flußkanalisierungen paßt; außerdem ist es vom Standpunkte der in Anspruch genommenen Verbände ein Vorzug, daß die Höhe ihrer Belastung vollständig zu übersehen ist.

Vom Jahre 1888 ab kam ein neues System der Vorausbelastung, dasjenige der Bürgschaftsleistung für gewisse Mindesterträge aus den Schiffahrtsabgaben, zur Anwendung; zum erstenmale bei dem Seewege nach Königsberg, später bei der Seewasserstraße nach Stettin und dann in großem Maßstabe bei den Wasserstraßen des Gesetzes vom 1. April 1905. Die Bürgschaftsforderung richtete sich bei den Kanälen auf die gesamten Kosten des Betriebes und der Unterhaltung, bei den verbesserten natürlichen Wasserstraßen auf die Mehrkosten und bei allen Wasserstraßen auf die Verzinsung eines Kapitalanteiles, der für jene beiden Seewasserstraßen 1888 und 1895 auf 1/4, für die Schiffahrtswege des Gesetzes vom 1. April 1905 auf 1/3 und für den Spoykanal nach dem außerordenlichen Etat der Bauverwaltung für 1907 sogar auf 60/88 bemessen wurde. Mit derartigen Bürgschaften belastet sind für die Seewege nach Königsberg und Stettin die dortigen

---

[1] Die Eisenbahnverwaltung stellt seit einiger Zeit bei Nebenbahnen die alternative Forderung auf Überweisung der Grundstücke oder ihres eisenbahnseitig bestimmten Geldwertes. Im letzteren Falle trägt die Eisenbahn das Risiko der Überschreitung des geschätzten Preises.

[2] Für die Fulda hatte die Stadt Cassel 730 000 Mk., für die Spree Berlin 3 200 000 Mk. und für den Elbe—Trave-Kanal der Kreis Herzogtum Lauenburg 600 000 Mk. beizutragen.

kaufmännischen Korporationen, im übrigen die beteiligten Provinzial- und Kommunalverbände, für den Hannover—Rhein-Kanal auch die Freie und Hansestadt Bremen. Bei dem Stettiner Seewege liegt übrigens nicht nur der Fall der Abgabenerhebung und der Bürgschaft für einen Mindestertrag, sondern außerdem noch der der baren Vorausleistung vor, da die Provinz Pommern sich mit 400 000 Mk. an den Baukosten beteiligt hat.

Auf dem Gebiete des Wegewesens war durch die Aufhebung des Chausseegeldes auf den Kunststraßen des Staates das Prinzip des freien Genußgutes seiner Verwirklichung näher gekommen, zumal in der Folge auch zahlreiche nicht staatliche Straßen abgabefrei gestellt wurden. Aber von ausschließlicher Geltung ist es doch noch ziemlich weit entfernt, und es ist auch hier eine gewisse Gegenströmung, wenn auch in geringerer Stärke als bei den Schiffahrtswegen, erkennbar. Die Anregung, auch auf den nicht staatlichen Kunststraßen das Wegegeld durch ein Verbotsgesetz zu beseitigen, fand schon bei der Beratung des Gesetzes vom 27. Mai 1874 und im nächsten Jahre bei der Verhandlung über den Entwurf einer Wegeordnung im Abgeordnetenhause lebhaften Widerstand. Es war insbesondere der damalige Abgeordnete Miquel, welcher den praktischen Standpunkt in der Frage zur Geltung brachte, indem er zugunsten des Gebührenprinzips am 18. Februar 1875 ausführte:

„Ich sprach einmal mit einem englischen Staatsmann über die Frage wegen des Brückengeldes und verwunderte mich darüber, daß in England noch so regelmäßig Brückengeld erhoben wird. Mein Mann erwiderte: was wollen Sie, wir Engländer sind praktische Leute; wir wollen lieber Brücken haben und nicht gezwungen sein, durchs Wasser zu waten, als das letztere mit dem Bewußtsein, daß wir nach den neueren volkswirtschaftlichen Theorien uns nicht mehr die verkehrten indirekten Abgaben auferlegen. Wenn ich die Wahl habe, ob ich eine Chaussee bekommen kann mit Chausseegeld, so nehme ich die Chaussee mit Chausseegeld; natürlich führe ich kein Chausseegeld neu ein, wo es nicht notwendig ist. Aber wenn ich es vermeiden kann, ist mir eine Chaussee lieber mit einer solchen geringen Belastung, als daß ich gezwungen bin, durch tiefen Sand, durch Moor und Dreck zu fahren."

Tatsächlich ist denn auch ein nicht unbeträchtlicher Teil des preußischen Chausseenetzes noch heute abgabepflichtig. Im Jahre 1903 waren es 11 364 km mit 1 808 400 Mk. Reineinnahmen bei einer Gesamtlänge der preußischen Kunststraßen von etwa 100 000 km. Von den abgabenpflichtigen Straßen entfielen mehr als $^2/_3$, nämlich 8179 km mit 1511 568 Mk. Einnahmen auf die ostelbischen Provinzen. In diesen Zahlen sind die

ostelbischen Teile der Regierungsbezirke Merseburg und Magdeburg nicht einbegriffen; vielmehr sind die dortigen Straßen dem westelbischen Gebiete hinzugerechnet. Von 1904 bis 1906 haben weitere 38 Verleihungen des Chausseegeldheberechtes für rund 340 km stattgefunden, die bis auf drei Verleihungen für 22 km sämtlich auf Kunststraßen in der Osthälfte des Staatsgebietes sich beziehen. Diese Zahlen lassen deutlich erkennen, daß der Osten mit seinen landwirtschaftlichen Interessen, seiner geringeren Bevölkerung und Wohlhabenheit und seinem weniger engmaschigen Straßennetz in höherem Maße auf Verkehrsabgaben angewiesen oder von ihrer Berechtigung in höherem Maße überzeugt ist, als der Westen.

Eine Rückkehr zum Gebührenprinzip lag in den Bestimmungen, welche von 1876 an in einer Reihe von Provinzialgesetzen [1] mit mehrfach abweichendem Inhalte und schließlich durch das Gesetz vom 18. August 1902 einheitlich für das ganze Staatsgebiet über die Heranziehung gewisser Betriebe zur Tragung der Wegebaulasten erlassen worden sind. Dies Gesetz berechtigt allgemein den Wegebaupflichtigen, die Unternehmer von Fabriken, Bergwerken, Steinbrüchen, Ziegeleien oder ähnlichen Betrieben, deren Verkehr eine starke Abnutzung des Wegekörpers mit sich bringt, nach Maßgabe der hierdurch eintretenden Erhöhung der Wegebaulast mit Beiträgen zu den Unterhaltungskosten zu belegen. Man hätte das gleiche finanzielle Ziel auch dadurch erreichen können, daß man auf sonst abgabenfreien Straßen eine besondere Wegegelderhebung für die Transporte der beteiligten Betriebe einrichtete; schon jetzt ist bei Wegen und Brücken nicht selten die Abgabenerhebung auf örtlich abgegrenzte Verkehrsgruppen oder Verkehrsarten beschränkt [2]. Ein solches Verfahren hätte jedoch unverhältnismäßig hohe Erhebungskosten verursacht; es war deshalb zweckmäßiger, die Beteiligten mit entsprechend abgeschätzten festen Jahresbeiträgen heranzuziehen. Daß die auf Grund des Gesetzes von 1902 für intensive Straßenbenutzung erhobenen Unterhaltungskostenbeiträge die Natur pauschalierter Gebühren haben, zeigt sich in ihrer Bemessung nach dem Grade der Inanspruchnahme, nach dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung.

Aber auch die keiner Verkehrsabgabe irgend welcher Art unterworfenen Wege sind keineswegs ohne weiteres ein freies Genußgut für diejenigen Benutzer, welche zugleich Straßenanlieger sind. In dieser letzteren Eigen-

[1] Sie sind in § 9 des Gesetzes vom 18. August 1902 G.S.S. 315 zusammengestellt.

[2] Oft ist der Verkehr gewisser Ortschaften befreit, oder es sind Fuhren zu gewissen Zwecken und unter gewissen Voraussetzungen begünstigt.

schaft werden sie in großem Umfange zu Vorausleistungen herangezogen, welche ein Entgelt für ihre besonderen Vorteile aus dem Vorhandensein der Straßen bilden. Insbesondere kann den Anliegern städtischer Straßen nach dem preußischen Gesetz vom 2. Juli 1875 ein entsprechender Teil der Straßenbaukosten und für einen fünfjährigen Zeitraum auch des Unterhaltungsaufwandes auferlegt werden. Aber auch bei nicht städtischen Straßen ist eine Vorausbelastung der Anlieger oder, bei den Straßenbauten größerer Gemeindeverbände, der Anliegergemeinden zulässig. Von diesen Befugnissen machen die Gemeinden und Gemeindeverbände tatsächlich ausgiebigen Gebrauch. Es handelt sich hier zwar nicht um Gebühren, aber doch um Abstufungen der Steuerlast, welche mit dem gemeinwirtschaftlichen Prinzip nicht im Einklange stehen und dessen beschränkte Anwendbarkeit auf dem Gebiete des Wegewesens dartun.

Während so die Grenzen zwischen der praktischen Geltung des gemeinwirtschaftlichen und Gebührenprinzips im Laufe der Zeit sich mehrfach stark verschoben haben, ist die Grenzlinie für das Anwendungsgebiet des Erwerbsprinzips im wesentlichen unverändert geblieben.

Das wichtigste Verkehrsmittel der Neuzeit, die Eisenbahn, ist in Preußen von vornherein nach diesem Prinzip behandelt worden. Es konnte auch nicht anders sein, nachdem der Staat einmal den Entschluß gefaßt hatte, das Eisenbahnwesen der privaten Unternehmung zu überlassen. Die Gründe hierfür lagen in dem Zweifel an der Zukunft der Eisenbahnen, an der Möglichkeit ihrer Entwicklung zu einer allgemeinen, das ganze Staatsgebiet überspannenden Verkehrsanstalt. Bei den ersten Eisenbahnplänen hatte man Bedenken gegen die Ausführung durch den Staat, weil es sich naturgemäß bei diesen Anfängen nur um örtliche Interessen handeln konnte, während eine Staatsschuld — ein anderer Weg der Geldbeschaffung kam nicht in Frage — nur „zur Förderung des allgemeinen Besten" aufgenommen werden dürfe. Man nahm an, daß durch das vorhandene und noch zu erweiternde Kunststraßennetz dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis hinreichend gedient werde, während von dem Eisenbahnbau eine Schmälerung der Einnahmen an Wegegeldern ohne gleichzeitige Ermäßigung des Aufwandes für die Straßenunterhaltung zu befürchten sei. Außerdem könnten die durch die Eisenbahnen eintretenden Verschiebungen der gewerblichen Verhältnisse zahlreiche Ansprüche gegen den Staat hervorrufen [1].

Daß Privatbahnen nur nach dem Grundsatze der Erwerbswirtschaft

[1] Vgl. den Aufsatz: „Zum 3. November 1888" von Gleim im Archiv für Eisenbahnwesen 1888, S. 797 ff.

verwaltet werden konnten, verstand sich von selbst, und auch der Staat konnte, als er später am Eisenbahnbau sich beteiligte, nicht anders handeln. Die Möglichkeit hierzu bot sich erst bei der Verstaatlichung der Privatbahnen, und man hat damals in der Tat an die Anwendung des Gebührenprinzips auf die Staatsbahnen gedacht[1]. Der Verwirklichung dieses Gedankens stand bisher die Finanzlage entgegen. Daß die preußischen Staatsbahnen auch unter der Herrschaft des Erwerbsprinzips sich sehr günstig entwickelt und die wirtschaftlichen Interessen des Landes in hohem Maße gefördert haben, wird als feststehend angesehen werden können.

Eine sehr viel geringere Bedeutung hat das Erwerbsprinzip auf dem Gebiete des Wegewesens und der Schiffahrtsanstalten in Preußen erlangt. Es wurde zwar eine Anzahl von Kunststraßen, namentlich in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts, von Aktiengesellschaften gebaut, welche aus den aufkommenden Wegegeldern Dividenden verteilten; indessen ist die Bildung dieser Gesellschaften in zahlreichen, vielleicht in den meisten Fällen nicht eigentlich unter dem Gesichtspunkte der Betätigung des Erwerbssinnes, sondern mehr unter dem der organisierten Selbsthilfe aufzufassen.

Im Bau von Wasserstraßen hat sich das Privatkapital, wenn man von dem Rhein—Ruhr-Kanal absieht, der im Grunde genommen nur einen Bestandteil des alten Duisburger Hafens bildete, in zwei Fällen betätigt, welche beide im Bereich der Märkischen Wasserstraßen liegen; es handelte sich um den Ausbau der Emster, eines linksseitigen Nebenflusses der Havel[2], und der in die Dahme mündenden Notte. Im ersten Falle wurde ein schiffbarer Fluß durch eine Gesellschaft von beteiligten Grundeigentümern, insbesondere Ziegeleibesitzern, für größere Fahrzeuge zugängig gemacht, wobei auch abgesehen von sonstigen Vorteilen ein guter finanzieller Erfolg aus den Schiffahrtsabgaben erzielt wurde. Im zweiten Falle wurde eine im landwirtschaftlichen Interesse ausgeführte Vorflutverbesserung mit dem Ausbau einer bis dahin wenig schiffbaren Wasserstraße verbunden und die anteilige Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben angestrebt.

In nicht ganz unbedeutendem Umfange hat das Privatkapital im Bau und Betriebe von Häfen und sonstigen Umschlagsanlagen sich betätigt. In einigen Fällen sind dabei glänzende Ergebnisse erzielt worden, namentlich bei den durch Aktiengesellschaften gebauten und verwalteten Häfen in Duis-

---

[1] Vgl. die Erklärungen des Ministers Maybach im Abgeordnetenhause am 23. November 1882, 19. Februar 1883, 28. November 1883, 21. Januar 1884 und 14. Februar 1885.

[2] Vgl. Bd. I S. 50, 187, 218.

burg und Brahemünde, von welchen der erstere Dividenden bis zu 30 v. H. gebracht hat [1]. Es gibt, namentlich im Osten des Staatsgebietes, eine Anzahl von Häfen und Ladestellen für den öffentlichen Verkehr, welche Gesellschaften oder auch Einzelpersonen gehören und ihren Eigentümern eine mehr oder weniger hohe Rente aus Schiffahrtsabgaben bringen. Ihr Bestehen scheint einen Beweis dafür zu liefern, daß unter günstigen Umständen auch die Anwendung des Erwerbsprinzips auf Schiffahrtsanstalten ohne Nachteil für die Verkehrsinteressen möglich ist [2].

Ähnlich wie in Deutschland ist auch in Frankreich bei der Finanzierung von Wasserstraßen- und Hafenbauten das früher herrschende gemeinwirtschaftliche Prinzip in neuerer Zeit stark durchbrochen worden. Die französischen Gesetze vom 22., 23. und 24. Dezember 1903 über den Ausbau der Schiffahrtsanstalten fordern sehr bedeutende Beiträge der Handelskammern, Gemeinden und Departements; sie enthalten ferner die Rückkehr zum Gebührenprinzip, insofern sie für die weitaus wichtigste französische Binnenwasserstraße, den Canal du Nord, die Erhebung von Schiffahrtsabgaben für Rechnung der Handelskammer in Douay zulassen.

§ 3. Die Notwendigkeit des Vergleiches zwischen Schiffahrtsanstalten, Landstraßen und Eisenbahnen hinsichtlich ihrer finanziellen Behandlung.

Es wäre denkbar, die Frage der staatswirtschaftlichen Berechtigung von Schiffahrtsabgaben in Preußen als ein abgeschlossenes, für sich bestehendes Problem zu behandeln. Man könnte sich auf einen Vergleich der tatsächlichen Verhältnisse bei Wasserstraßen und Häfen mit den oben entwickelten Grundsätzen über die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen und Gebührenprinzips beschränken. Es würde dann nur darauf ankommen, ob die räumliche Verteilung der Wasserstraßen und Häfen über das Staatsgebiet so gleich-

---

[1] Der Hafen Duisburg wurde später von der Stadt erworben und 1905 in staatliche Verwaltung genommen; der Hafen Brahemünde wurde 1899 Eigentum des Staates.

[2] Nach dem Wortlaut des Art. 54 der Reichsverfassung und des Art. 25 des Zollvereinsvertrags ist die Überschreitung der Selbstkostengrenze allerdings nur für private Wasserstraßen, nicht aber für private Häfen und Ladestellen mit Abgabenerhebung erlaubt. Indessen ist diese Bestimmung tatsächlich nicht angewendet worden; wollte man sie anwenden, so würde eine ganze Anzahl von Unternehmungen, welche dem Schiffahrtsinteresse dienen, unterdrückt und für die Zukunft verhindert werden. Vgl. Bd. I S. 290—292.

mäßig, ihre Einrichtung und Leistungsfähigkeit so gleichartig und ihr Nutzen für die Gesamtheit der Steuerzahler so allgemein ist, daß ihre Behandlung nach dem Grundsatze des freien Genußgutes gerechtfertigt wäre. Im Falle der Verneinung dieser Fragen müßte weiter untersucht werden, ob die Anwendung des erwerbswirtschaftlichen oder des Gebührenprinzips auf die Wasserstraßen und Häfen den Verhältnissen mehr entspricht.

Eine solche Beschränkung des Themas ist jedoch nicht möglich, weil die Erwägungen der Gerechtigkeit und Billigkeit, welche für die Frage der finanziellen Behandlung der Wasserstraßen und Häfen ausschlaggebend sind, den Vergleich mit den anderen großen Verkehrsanstalten nicht nur nahelegen, sondern notwendig machen. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Tatsache, daß Landstraßen, Eisenbahnen, Schiffahrtswege und Häfen trotz aller zwischen ihnen bestehenden Verschiedenheiten schließlich doch Bestandteile eines großen volkswirtschaftlichen Organismus sind. Sie dienen alle dem gleichen Zwecke, der Lösung des Problems der Überwindung von Entfernungsunterschieden. In Erfüllung dieses Zweckes arbeiten sie nicht nur nebeneinander, sondern auch miteinander. Ihre Tätigkeit greift vielfach in einander über, in wechselseitiger Unterstützung und zuweilen auch im Wettbewerbe. Es besteht insbesondere eine starke gegenseitige Abhängigkeit und Bedingtheit zwischen Eisenbahnen und Wasserstraßen. Mit vollem Recht sagt der Arbeitsausschuß der Rheinschiffahrtsinteressenten in seiner Denkschrift aus dem Jahre 1904 S. 44, daß die Entwicklung der Rheinschiffahrt trotz des Herabgehens der Eisenbahntarife deshalb möglich war, weil die Stromverbesserungen eine gleichzeitige Ermäßigung der Wasserfrachten zuließen. In der Versammlung des Vereins für Socialpolitik am 25. September 1905 zu Mannheim verlangte der dortige Oberbürgermeister, die Staatseisenbahnen sollten zuerst ihre Tarife heruntersetzen; dann wollten „die Interessenten des Handels und der Industrie die Rheinschiffahrtsabgabe akzeptieren". In der Tat würde eine kräftige Frachtermäßigung auf den Schienenstraßen wahrscheinlich die Stellung Mannheims als Umschlagsplatz beeinträchtigen, weil für viele Sendungen in das Hinterland von Mannheim der unmittelbare Eisenbahnweg sich billiger stellen würde, wie der kombinierte Eisenbahn- und Wasserweg — es sei denn, daß die Rheinschiffahrt in der Frachtverbilligung Schritt halten kann. Das wird sie schwerlich können ohne eine weitere Verbesserung des Fahrwassers von St. Goar bis Mainz, und diese Verbesserung wird ohne Schiffahrtsabgaben kaum erreichbar sein. Die Herabsetzung der Eisenbahntarife würde hiernach allerdings die Lösung der Abgabenfrage wesentlich fördern.

Auch der Ausbau des Wegenetzes kann zur Entwicklung des Eisenbahn-

verkehrs beitragen und die Erbauung einer Eisenbahn kann einer Landstraße Verkehr entziehen [1].

Der hierin zutage tretende, auf wechselseitige Beeinflussung gegründete organische Zusammenhang der Verkehrsanstalten hat dahin geführt, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben stets im Rahmen der allgemeinen Frage nach der Berechtigung des Gebührenprinzips im Verkehrswesen erörtert worden ist. Es ist mit Recht der Standpunkt vertreten worden, daß das natürliche Verhältnis der Verkehrsanstalten zueinander nicht durch eine sachlich ungerechtfertigte Verschiedenheit in der finanziellen Behandlung gestört werden dürfe, und daß die Forderungen der Gerechtigkeit nicht einseitig für eine Gruppe von Verkehrsanstalten, sondern gleichmäßig für alle durchzuführen seien, sofern der bestehende Zustand sich bei näherer Untersuchung als unvereinbar mit diesen Forderungen erweisen sollte. Dabei sind in der Regel die Wasserstraßen von den Gegnern der Schiffahrtsabgaben mit den Landstraßen, von ihren Anhängern mit den Eisenbahnen verglichen worden, und jeder Teil hat die Zulässigkeit des von der Gegenseite angestellten Vergleiches bestritten. Tatsächlich hat in Parlamenten, Handelskammern und sonstigen Körperschaften, in Versammlungen, in der Presse und in der Literatur kaum jemals eine Erörterung der Abgabenfrage stattgefunden, in welcher nicht dieser Paritätsstandpunkt eine wesentliche Rolle gespielt hätte [2]. Mit Rücksicht hierauf ist oben auch die geschichtliche Entwicklung für alle drei Verkehrsanstalten in ihren Grundzügen dargestellt worden.

Vereinzelt ist in dem Streit über die Abgabenfrage sogar die Forderung erhoben worden, es müsse die Einführung oder vielmehr die Verallgemeinerung der Schiffahrtsabgaben davon abhängig gemacht werden, daß zugleich auf allen anderen Gebieten des Staatslebens oder doch des Finanzwesens das Gerechtigkeitsideal verwirklicht und jegliche Ungleichheit beseitigt werde. Lotz hat diese weitergehende Auffassung in der Einleitung zum 89. Bande der Schriften des Vereins für Socialpolitik S. XIII mit folgenden Worten begründet:

„Würde aber, was zweifelhaft ist, der Gedanke der Gerechtigkeit als sittliches Postulat im Wirtschaftsleben im vorliegenden Falle zur speziellen

[1] Der umgekehrte Fall, daß der Verkehr der Eisenbahn durch den Bau von Landstraßen eine Entlastung erfährt, wird allerdings selten oder niemals vorkommen.

[2] Vgl. u. a. Verhandlungen des Deutschen Handelstages am 15. Februar 1905, der Badischen zweiten Kammer vom 16. Januar 1906, des Bayrischen Abgeordnetenhauses vom 19. Juni 1906, des Deutschen Reichstages vom 6. Februar 1905, der Mannheimer Versammlung vom 16. Februar 1907; ferner Lotz, Einleitung zu Band 89 der Schriften des Vereins für Socialpolitik, S. XII.

Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben zwingen, so würde die notwendige Konsequenz sein, daß dann auch künftig vor keiner anderen Sonderbevorzugung Halt gemacht wird. In einem Zustande der Wirtschaftspolitik, in welchem alles andere eher durchgeführt ist, als der Gedanke, keinen Sonderinteressen Zuwendungen auf Kosten der Gesamtheit zu machen, in einem Stadium der Entwicklung, in welchem die Zuckerindustrie und die Branntweinbrennerei Liebesgaben empfangen, in welchem den Getreideproduzenten Schutz und Prämiierung der Ausfuhr auf Kosten der Gesamtheit zugewendet wird, den bodenzinspflichtigen Grundbesitzern Millionen auf Kosten der Gesamtheit zugeschossen werden, für die Viehzucht Unterstützungen gewährt sind, die einheimischen Lieferanten, durch Zoll geschützt, von Staat und Gemeinde aus Steuermitteln in Deutschland sich vielfach höhere Preise zahlen lassen, als bei Freihandel zu zahlen wären: in einem solchen Zustande würde die alleinige Beseitigung der Abgabenfreiheit nichts anderes bedeuten, als daß im Namen der Gerechtigkeit ein Moment beseitigt wird, welches bisher gegenüber Sonderbegünstigungen einen billigen Ausgleich schuf."

Eine solche Auffassung würde der gesonderten Inangriffnahme jedes Reformwerkes auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik entgegenstehen, und die praktische Folge haben, daß aller Fortschritt unterbunden wird. Die Zahl der Staatseinrichtungen, bei welchen das Ideal der wirtschaftlichen Gerechtigkeit nach der Meinung der einen oder der andern Gruppe von Beteiligten nicht erfüllt ist, wird zu allen Zeiten so groß sein, daß eine Verständigung über die gleichzeitige Verwirklichung dieses Ideals auf allen Gebieten niemals erhofft werden kann. Wenn einmal die allgemeine Erfüllung des Gerechtigkeitsideals die Bedingung für seine Verwirklichung in der Frage der Schiffahrtsabgaben sein sollte, so könnte sich die von Lotz verlangte universale Reformtätigkeit auch nicht auf die Reichssteuern beschränken. Sie müßte auf das Finanzwesen der beteiligten Einzelstaaten — denn ihnen und nicht dem Reiche würden die Schiffahrtsabgaben zufließen — und der Gemeinden ausgedehnt werden. Auch da bestehen manche Einrichtungen, von welchen mit Recht oder mit Unrecht behauptet wird, daß sie jenen Idealen nicht entsprächen; es mag nur auf die Besteuerung des Besitzwechsels bei Grundstücken durch die Staaten und auf die steuerartige Belastung von Gas, Wasser, Elektrizität und Straßenbahnverkehr durch die Erwerbswirtschaft der Gemeinden hingewiesen werden. Die Verknüpfung einer so großen Anzahl von staatswirtschaftlichen Problemen der verschiedensten Art wäre weder notwendig noch zweckmäßig. Das Abhängigmachen der einen Reform von der andern läßt sich nur dann rechtfertigen,

wenn es sich um solche Fragen handelt, die durch nahe innere Beziehungen miteinander verknüpft sind. Zur Begründung einer solchen Konnexität reicht aber das gemeinsame Moment der unerfüllten Gerechtigkeit nicht aus. Und abgesehen von diesem allgemeinen Gesichtspunkt ist auch die Frage der Schiffahrtsabgaben wirtschaftlich und finanziell viel zu unbedeutend, um mit so großen Dingen wie Branntwein- und Zuckerbesteuerung oder Getreide- und Viehzöllen verglichen und in ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit gebracht zu werden. Wenn einmal ein Vergleich mit Reichssteuern gezogen werden soll, so wäre er allenfalls zulässig zwischen dem wahrscheinlichen Ergebnis der Schiffahrtsabgaben und dem Ertrage der Reichssteuern von Kraftwagen oder von Schaumweinen. Die ersteren sollen nach dem Reichshaushaltsetat für 1907 einen Rohertrag von 3 000 000, die letzteren einen solchen von 5 436 000 Mk. bringen. Schon der auf 10 000 000 Mk. veranschlagte Rohertrag der Stempelabgabe von Aufsichtsratsbezügen geht weit hinaus über die wahrscheinliche Gesamtbelastung der deutschen Binnenschiffahrt. Die Frage der Schiffahrtsabgaben ist politisch sehr aufgebauscht worden. Hier soll sie zunächst nur nach ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Bedeutung beurteilt werden. Unter diesem Gesichtspunkte betrachtet ist sie in der Reihenfolge derjenigen Steuer- und Finanzfragen, welche in den letzten Jahren die Öffentlichkeit beschäftigt haben, auf einen der letzten Plätze zu stellen.

§ 4. Die Verschiedenheit der Landstraßen von Wasserstraßen und Eisenbahnen unter dem Gesichtspunkte der finanziellen Behandlung.

Wenn hiernach die weitere Untersuchung auf die finanzielle Behandlung von Schiffahrtsanstalten, Landstraßen und Eisenbahnen beschränkt bleiben kann, so ist zunächst auf zwei Umstände hinzuweisen, welche wesentliche Verschiedenheiten zwischen den Landstraßen und den beiden anderen Arten von Verkehrsanlagen begründen. Die eine dieser Verschiedenheiten ergibt sich aus den Besitzverhältnissen und der Unterhaltungslast, die andere aus wirtschaftlichen Aufgaben und Leistungen.

Die Landstraßen stehen in Preußen sämtlich im Eigentum und in der Unterhaltung von Kommunalverbänden. Infolgedessen ist die Frage, ob die Nutznießer der Landstraßen mit den Steuerträgern derart identisch sind, daß die Behandlung dieser Verkehrsanlagen als freies Genußgut sich rechtfertigt, nicht für den Umfang der Staatsgemeinschaft, sondern im Rahmen der einzelnen Gemeindeverbände, der Provinzen, Kreise, Stadt- und Landgemeinden, zu entscheiden. Der Umstand, daß der Staat früher Kunststraßen besaß und den Kommunalverbänden für deren Unterhaltung noch jetzt eine

Abfindungssumme zahlt, kann den kommunalen Charakter des preußischen Straßennetzes weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Beziehung wesentlich beeinträchtigen. Denn die ehemaligen Staatsstraßen bilden nur einen kleinen Teil dieses Netzes. Es sind nur 22 103 km bei einer Gesamtlänge der Chausseen von etwa 100 000 km [1]. Die Länge der kunstmäßig ausgebauten, befestigten Straßen ist aber noch sehr viel größer. Bei der Gegenüberstellung von Landstraßen und anderen Verkehrsanstalten im Sinne dieser Erörterung muß das gesamte Straßennetz, nicht nur das Chausseenetz, in Betracht gezogen werden.

Die Wasserstraßen und Eisenbahnen stehen dagegen fast ausnahmslos im Eigentum des Staates [2]; an ihrer finanziellen Behandlung hat die Gesamtheit der Steuerzahler ein Interesse. Die Überschüsse der Staatsbahnen vermindern, die Unterbilanzen der Wasserstraßen erhöhen die Steuerlast. Die Voraussetzungen für die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips sind hier nur dann gegeben, wenn allen Staatsbürgern, den Steuerzahlern im ganzen Staatsgebiet, die Vorteile der Verkehrsanstalten annähernd gleichmäßig, in einem ihrer Steuerlast annähernd entsprechenden Maße, zugute kommen.

Die finanzielle Behandlung der Verkehrsanstalten ist also bei den Landstraßen eine kommunale, bei den Wasserstraßen und Eisenbahnen eine staatliche Angelegenheit. Die territoriale Grundlage für die Interessengemeinschaft der Nutznießer und Steuerträger ist in beiden Gruppen wesentlich verschieden. Bezüglich des Straßenwesens liegt die Entscheidung grundsätzlich nicht beim Staate, sondern bei den Organen der Selbstverwaltung, welche in der Regel das gemeinwirtschaftliche, zuweilen aber auch das Gebührenprinzip als maßgebend erklärt haben. Nur für einen kleinen Bestandteil des gesamten Wegenetzes, für die ehemaligen Staatsstraßen, ist die Gebührenfreiheit gesetzlich festgelegt. Aber auch für diese Straßen hat die Gesetzgebung die Erhebung von Abgaben in Gestalt von Beiträgen in Fällen der besonders starken Wegeabnutzung nachträglich gestattet [3]. Käme der Gesetzgeber in

[1] Vgl. die statistischen Zusammenstellungen im Zentralblatt der Bauverwaltung 1905, S. 361, und im statistischen Jahrbuch für den preußischen Staat (statistisches Landesamt) 1907, S. 111. Nach der letzteren Quelle betrug die Gesamtlänge der Kunststraßen am 1. April 1905 — 109 618 km und der Zuwachs seit 1900 — 8318 km. Indessen enthalten diese Zahlen auch einen Teil derjenigen befestigten Wege, welche nicht zu den Chausseen im gesetzlichen Sinne gehören.

[2] Auch an den verhältnismäßig unbedeutenden Privateisenbahnen und Kleinbahnen ist der Staat finanziell stark beteiligt.

[3] Vgl. S. 33.

Preußen zu der Überzeugung, daß die Einführung oder vielmehr Verallgemeinerung des Gebührenprinzips für die Wasserstraßen die gleiche Maßregel für die Landwege aus Gründen der wirtschaftlichen Gerechtigkeit nach sich ziehen müsse, so könnte ein solches Programm nur durch einen scharfen Eingriff in die Selbstverwaltung der Gemeinden verwirklicht werden. Es ist praktisch ausgeschlossen, daß ein derartiger Zwang jemals ausgeübt werden würde.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied ergibt sich aus der Eigenart der Verkehrsleistungen. Die Landstraßen dienen heute lediglich dem Nahverkehr, während die Eisenbahnen und Wasserstraßen, besonders die letzteren, die Beförderung auf größere Entfernungen vermitteln. Die durchschnittliche Beförderungslänge für eine Tonne im Güterverkehr — im Personenverkehr läßt der Vergleich sich nicht gut durchführen, weil dieser auf den Wasserstraßen eine zu unbedeutende Rolle spielt — war im Jahre 1904 auf den deutschen Eisenbahnen 100 km, auf den preußisch-hessischen Staatsbahnen 113 km[1] und auf den deutschen Wasserstraßen nach der Begründung zur preußischen Kanalvorlage 350 km. In derseben Begründung sind gewisse Mindestentfernungen angegeben, welche vorhanden sein müssen, wenn der Wasserweg für den Wettbewerb mit der Eisenbahn bei der Beförderung von Gütern überhaupt in Betracht kommen soll. Diese Entfernungen betragen 40 km, wenn Abgangs- und Bestimmungsort, 70 km wenn einer von beiden, und 160 km wenn keiner von beiden Orten unmittelbar an der Wasserstraße liegt[2]. Die diesen Annahmen zugrundeliegende Erfahrungstatsache, daß die Wasserstraße noch mehr als die Eisenbahn die Verkehrsanstalt für große Transportweiten ist, kommt im Rheingebiet u. a. dadurch zum Ausdruck, daß die Versorgung der Rheinuferstädte bis Bingen aufwärts mit deutschen Kohlen fast gar nicht auf der das Ruhrkohlengebiet durchschneidenden Rheinwasserstraße, sondern so gut wie ausschließlich mit der Eisenbahn bewerkstelligt wird. Erst von Bingen aufwärts, mindestens 250 km von den Kohlenhäfen entfernt, werden Kohlen in größeren Mengen zu Wasser bezogen[3].

[1] Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen vom 19. Juni 1907 No. 46.

[2] S. 22 der Begründung Anlage A zu Nr. 96 der Aktenstücke des Abgeordnetenhauses 1904.

[3] Es ist von Interesse, daß die Dinge in früheren Jahrzehnten sich wesentlich anders verhielten. Nach dem Bericht der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt von 1869 wurden damals zu Schiff angebracht von Duisburg und Ruhrort aufwärts nach Orten bis ausschließlich Düsseldorf 120546, Cöln 15030 und Coblenz 148328 t.

Für die durchschnittliche Transportlänge einer Gütertonne auf Landwegen gibt es keine statistische Angabe, aber es ist auch ohne solche keinem Zweifel unterworfen, daß sie hinter den entsprechenden Entfernungen auf Eisenbahnen und Wasserstraßen sehr weit zurückbleibt. Die Landstraßen haben aufgehört, für die Güterbeförderung eine selbständige Bedeutung zu haben; sie sind Hilfsanstalten, Zu- und Abfuhrwege für die Schienen- und Wasserstraßen geworden. Sie vermitteln fast nur noch Anschlußtransporte. Diese immerhin sehr wichtige Funktion wird von städtischen Straßen wahrscheinlich in nicht geringerem Umfange ausgeübt, als von denjenigen Kunststraßen, welche zu den Chausseen im Sinne des preußischen Wegerechts gehören. Die ersteren haben beispielsweise in Berlin—Charlottenburg den gewaltigen Verkehr der zu Wasser ankommenden und abgehenden Güter — im Jahre 1905 rund 10,1 Million t — in Ermangelung entsprechender Eisenbahnanschlüsse fast ausschließlich zu bewältigen. Bei der Engmaschigkeit des preußischen Eisenbahnnetzes, welchem in diesem Zusammenhange mindestens noch die nebenbahnähnlichen Kleinbahnen hinzugezählt werden müssen, wird die weiteste Entfernung von einer Eisenbahnstation kaum noch auf 30 km anzunehmen sein. Die durchschnittliche Länge der Güterbeförderung auf Landstraßen ist natürlich sehr viel geringer, zumal auch das Netz der Schienenstraßen in denjenigen Landesteilen, welche die dichteste Besiedelung und die meisten Achstransporte aufweisen, bei weitem engmaschiger ist und viel geringere Maximalentfernungen zur nächsten Station aufweist. Außerdem wird eine zunehmende Menge von Gütertransporten den Landstraßen durch Privatanschlußgleise abgenommen. Das System der besonderen Beiträge für intensive Wegeabnutzung durch gewerbliche Betriebe ist vielleicht geeignet, den Antrieb zur Herstellung von Privatanschlußgleisen noch zu verstärken.]

Verhältnismäßig sehr unwesentlich sind diejenigen Gütertransporte auf Landwegen, welche nicht von oder zu Eisenbahnen und Wasserstraßen sich bewegen, sondern dem Wirtschaftsbetriebe oder dem engsten Nachbarverkehr dienen. Vielfach werden die Landwege selbst von den Transporten für den inneren Wirtschaftsbetrieb großer Landgüter oder Forsten durch Gleisanlagen entlastet.

Die Landstraßen unterscheiden sich also von den Eisenbahnen und Wasserstraßen grundsätzlich, nicht nur durch die sehr viel geringeren Leistungen sondern auch durch die Eigenart ihrer Funktionen im Organismus des Verkehrswesens. Sie haben einen ausgesprochen vizinalen Charakter und die besondere Aufgabe von Zubringern und Verteilern für den Güterverkehr der beiden anderen Verkehrsanstalten; sie sind für diesen Verkehr

im allgemeinen nur noch Pertinenz- und Hilfsanlagen. Mit Rücksicht hierauf und die kommunale Grundlage des preußischen Wegewesens ist ein Vergleich aus dem Gesichtspunkte der finanziellen Behandlung kaum noch möglich; es handelt sich um Verhältnisse, die im wesentlichen nicht kommensurabel sind.

Aber auch wenn man über die bestehende Wesensverschiedenheit hinwegsieht und den Vergleich zuläßt, so führt dessen Anstellung unter Benutzung der Maßstäbe, welche den allgemeinen Voraussetzungen des gemeinwirtschaftlichen und Gebührenprinzips entsprechen, doch wieder zu dem Ergebnis, daß die Landstraßen eine Sonderstellung den Eisenbahnen und Wasserstraßen gegenüber einnehmen und nicht derselben finanziellen Behandlung unterworfen werden können.

Was zunächst den Gesichtspunkt der örtlichen Verteilung anbetrifft, so ist das Netz der Landstraßen bei weitem das engmaschigste. Es ist ziemlich gleichmäßig über das ganze Staatsgebiet und noch gleichmäßiger — worauf es wesentlich ankommt — über die Gebiete der einzelnen wegebaupflichtigen Gemeinwesen ausgebreitet. Innerhalb dieser Gemeinwesen deckt sich der Nutzen, welchen die Einwohner aus dem Straßennetz ziehen, im großen und ganzen mit ihrer Beteiligung an der Steuerlast[1]. Der praktische Beweis für die Richtigkeit dieser Annahme wird aus der Tatsache zu entnehmen sein, daß nur ein kleiner Bruchteil der Gemeinden und Gemeindeverbände Verkehrsabgaben für die Benutzung von Landwegen erhebt. Alle übrigen behandeln ihre Wege als freies Genußgut, und zwar hauptsächlich deshalb, weil sie die Voraussetzungen für die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips als gegeben ansehen, wenn auch in gewissem Maße die Schwierigkeit und Kostspieligkeit der Erhebung mitbestimmend sein mögen. Und allerdings können diese Voraussetzungen in dem engeren Rahmen einer Ortsgemeinde, eines Kreises und selbst eines Bezirksverbandes oder einer Provinz viel eher erfüllt sein als in den Grenzen des weitausgedehnten Staatsgebietes mit seinen großen orographischen, geologischen und sonstigen, die Höhe der Wegebaulast beeinflussenden Verschiedenheiten[2]. Gerade hierin zeigt sich das Mißliche einer Vergleichung zwischen staatlichen, dem Fernverkehr dienenden

[1] Zumal diese Beteiligung vielfach nach der Lage des Wohnortes zur Straße abgestuft ist. Vgl. § 5 u. 10 des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes vom 23. April 1906, G.S.S. 159.

[2] Der Unterschied von Flachland, Hügelland und Gebirgsland, der Reichtum oder die Armut an Wegebaumaterial ist naturgemäß von sehr starkem Einfluß auf die Wegebaulast.

und kommunalen, das nachbarliche Verkehrsbedürfnis befriedigenden Verkehrsanstalten.

Es kommt hinzu, daß die Landwege ein Gegenstand unmittelbarer und allgemeiner Benutzung für alle Schichten der Bevölkerung sind, weil jeder sich zum Gehen, Reiten oder Fahren ihrer bedient, und weil die kleinen Mengeneinheiten, welche auf Landwegen mit menschlicher oder tierischer Zugkraft bewegt werden können, dem unmittelbaren Bedarf breiter Schichten der Bevölkerung entsprechen. In ländlichen Gemeinden sind die gespannhaltenden Einwohner verhältnismäßig zahlreich und mit den Trägern des größeren Teiles der Steuerlast einigermaßen identisch. Sie können die für ihre wirtschaftlichen Zwecke erforderlichen Transportleistungen im wesentlichen selbst ausführen. Die Güterbeförderung auf Landwegen dient in großem Umfange dem Kleinbetriebe.

Die Unterschiede hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der verschiedenen Klassen von Landwegen sind nicht größer, sondern eher geringer als die entsprechenden Unterschiede unter den Wasserstraßen des preußischen Staatsgebietes. Zwischen den Chausseen oder den städtischen Kunststraßen und den unbefestigten Landwegen, welche abgesehen von Brückenbauten nur Unterhaltungsaufwand erfordern, gibt es eine große Anzahl von Zwischenstufen. Zahlreiche Wege sind von Gemeinden und Kreisen mit erheblichen Kosten in einer solchen Weise ausgebaut worden, daß zwar die formellen Vorbedingungen für die staatliche Anerkennung als Kunststraße in bezug auf Breite, Gefälle, Krümmungshalbmesser oder sonstige Verhältnisse nicht erfüllt sind, daß aber doch der Verkehr eine sehr beträchtliche Erleichterung erfährt.

Gothein hat zur Frage der finanziellen Behandlung der Landstraßen in seiner Mannheimer Rede vom 16. Februar 1907 sich in einer Weise geäußert, die — soweit die preußischen Verhältnisse in Betracht kommen — nicht unwidersprochen bleiben kann. Er sagte:

„Eine vollständige Unentgeltlichkeit einer Leistung des Staates läßt sich selbstverständlich nur dann rechtfertigen, wenn die Gemeinnützigkeit des Dienstes klar und sicher bewiesen wird. Denn eine vollständig unentgeltliche Benutzung bedeutet in jeglichem Falle, daß die Kosten aus dem allgemeinen Steuerfonds aufgebracht werden müssen. Vollständig unentgeltlich sind bekanntermaßen die Chausseen. Hier ist der Volkswirtschaft ein völlig freies Genußgut übergeben worden."

Diesen Sätzen wird man mit der Einschränkung zustimmen können, daß in Preußen die Chausseen keineswegs „vollständig unentgeltlich" sind, nicht einmal die ehemaligen Staatschausseen, und daß die Erörterung nicht auf den verwaltungsrechtlichen Begriff der Chaussee beschränkt bleiben darf.

Gothein erklärt weiter, daß nach dem an die Spitze gestellten Grundsatze:

„die vollständige Aufhebung der Chausseegelder ganz berechtigt gewesen ist. Gewiß, meine Herren, sie war berechtigt, aber wie steht es mit der hohen Gemeinnützigkeit? Die Chausseen hatten unzweifelhaft diese erforderliche Gemeinnützigkeit, als es noch keine Eisenbahn gab, als der gesamte Handel und Verkehr sich auf ihnen bewegte. Damals hat aber Preußen sich wohl gehütet, diese Abgaben aufzuheben, solange sie noch etwas einbringen konnten."

Diese Ausführungen beruhen auf unrichtigen Voraussetzungen.

Zu der Zeit, „als es noch keine Eisenbahnen gab", brachten die Chausseen brutto und netto viel weniger ein[1], als zu der Zeit der Aufhebung des Chausseegeldes. Sie hatten vor der Eisenbahnära nicht im entferntesten denjenigen Grad von Gemeinnützigkeit, der ihre finanzielle Behandlung als freies Genußgut rechtfertigen konnte. Preußen hatte im Jahre 1833 nur 6 990 und im Jahre 1841 nur 9 600 km Staatschausseen. Es ist nicht richtig, daß sich damals „der gesamte Handel und Verkehr" auf ihnen bewegte. Das Netz der Staatschausseen war noch viel zu weitmaschig und vor allen Dingen zu ungleich über das Staatsgebiet verteilt. Geeignet für die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips war es nicht einmal im Jahre 1874; es hat diese Eigenschaft erst später durch seine Verbindung mit den kommunalen Landstraßen und durch seinen fortgesetzten weiteren Ausbau aus Gemeindemitteln erlangt. Tatsächlich hat man auch die Aufhebung des Chausseegeldes im Jahre 1874 nicht etwa deshalb, weil man die Voraussetzungen des gemeinwirtschaftlichen Prinzips als gegeben ansah, sondern aus ganz anderen, überwiegend praktischen

---

[1] Im Jahre 1825 roh 2 822 713, rein 2 167 181; 1826 roh 2 761 604, rein 2 135 395 Mk. Im Jahre 1828 wurde der Chausseegeldtarif bedeutend ermäßigt, was zunächst einen Einnahmeausfall herbeiführte; die Roheinnahme fiel von 2 747 493 Mk. im Jahre 1827 auf 2 228 814 Mk. im Jahre 1829, 2 302 626 Mk. 1830, 2 100 678 Mk. 1831 und 2 302 291 Mk. 1832. Allmählich stieg die Einnahme wieder und betrug 1841 roh 3 329 600 Mk. Im Etatsvoranschlag für 1844 erscheint sie (Ministerialblatt der inneren Verwaltung 1844, S. 109) mit roh 3 678 815 und rein 3 340 581 Mk. Von 1849 bis 1867 hat die Roheinnahme nur wenig geschwankt. Sie betrug im ersteren Jahre 4,083 und im letzteren 3,951 Mill. Mk. für die alten Provinzen; dazu treten noch 0,778 Mill. Mk. für die neuen Provinzen. Im Durchschnitt 1868—1870 kamen roh 4,370 Mill. und rein 4,017 Mill. Mk. auf. Vgl. Schwartz und Strutz, Staatshaushalt und Finanzen Preußens I, 9. Anlage LXXI S. 285, Berlin 1902, Guttentag. Für die Vergleichung mit der Zeit vor der Wirksamkeit der Eisenbahnen kann man das Jahr 1841 zugrunde legen, weil zu

Gründen beschlossen[1]. Die von Gothein betonte Eigenschaft der „Gemeinnützigkeit" kann hier allein nicht ausschlaggebend sein; denn sie haftet allen öffentlichen Verkehrsanstalten an, auch denjenigen, die nur ein isoliertes Dasein führen, nur einzelnen Teilen des Staats- oder Gemeindegebietes zugute kommen, und nach dem Gebühren- oder Erwerbsprinzip bewirtschaftet werden.

§ 5. Die finanzielle Behandlung der Eisenbahnen und Wasserstraßen.

Die Eisenbahnen sind den Landwegen insofern ähnlich, als sie ebenfalls ein zusammenhängendes, ziemlich gleichmäßig über das Staatsgebiet verteiltes Verkehrsnetz bilden. Es ist zwar nicht so engmaschig wie das Wegenetz, aber es verdichtet sich in rascher Entwicklung von Jahr zu Jahr. Der durchschnittliche Jahreszuwachs an Betriebslänge infolge von Neubauten[2] betrug in dem Zeitraum 1892 bis 1906 in Preußen und Hessen 452 km Staatsbahnen und 527 km nebenbahnähnliche Kleinbahnen. Die letzteren müssen hier jedenfalls mit berücksichtigt werden, da es sich um Schienenstraßen als solche im Gegensatz zu den andern Verkehrsanstalten handelt, während die übrigen Kleinbahnen, die eigentlichen Straßenbahnen für den örtlichen Verkehr, außer Betracht bleiben sollen.

Das Schienennetz hat also im ganzen um 979 km jährlich zugenommen. Seine Gesamtlänge erreichte am 1. April 1906 41 108 km, wovon 30 774 auf Staatsbahnen, 2 745 km auf Privatbahnen und 7 589 km auf nebenbahnähnliche Kleinbahnen entfielen. Dabei sind die sehr zahlreichen Privatanschluß- und Grubenbahnen außer Betracht geblieben. Die preußisch-hessischen Staatsbahnen hatten im Jahre 1906 schon 5 453 Privatanschlüsse. Derjenige Teil dieser Anschlüsse, welcher von der Staatseisenbahnverwaltung unterhalten wurde, hatte eine Länge von 2 136 km. Die Gesamtlänge der

---

Beginn dieses Jahres nur zwei kurze Eisenbahnen, Berlin—Potsdam seit dem 30. Oktober 1838 und Magdeburg—Leipzig seit dem 18. August 1840, in Betrieb waren. Im Laufe des Jahres 1841 kamen am 3. September die Strecke Düsseldorf—Elberfeld und am 10. September Berlin—Cöthen in Betrieb. Die Roheinnahme stieg von 1841—1870 um 30 v. H., das finanzielle Opfer für den Staat war also zur Zeit der Aufhebung des Chausseegeldes größer, wenn auch die kilometrische Einnahme geringer geworden war, weil der Ausbau des Chausseenetzes stärker zugenommen hatte, wie die Einnahmen. Die vorstehenden Angaben entstammen den Akten des Ministeriums der öffentlichen Arbeiten, soweit nicht andere Quellen besonders genannt sind. Gothein scheint andere Zahlen im Auge gehabt zu haben.

[1] Vgl. S. 16.

[2] Zum Unterschied von Erwerbungen.

Privatanschlüsse an Staats- und Privatbahnen ist sehr viel größer. Neben ihnen spielen auch die auf Grund des Berggesetzes vom 24. Juni 1865 zugelassenen Grubenbahnen eine wichtige Rolle; sie vermitteln insbesondere die Verbindung sehr großer Bergwerks- und Hüttenbetriebe mit der Wasserstraße des Rheines.

Vom Standpunkte der örtlichen Verteilung könnte man hiernach die Voraussetzungen für die Behandlung der Schienenstraßen als freies Genußgut in Preußen und Hessen wohl als erfüllt ansehen. Wenn auch das Netz dieser Straßen an Dichtigkeit und Gesamtlänge hinter dem Wegenetz bedeutend zurücksteht, so hat es dafür den Vorzug der gleichmäßigeren Einrichtung und Leistungsfähigkeit, abgesehen von den verhältnismäßig wenigen Schmalspurbahnen. Da ferner die Schienenstraßen mit unbedeutenden Ausnahmen dem Staate gehören, so ist auch die Identität ihrer Benutzer mit den Trägern der Steuerlasten im wesentlichen vorhanden, zumal die nicht staatlichen Anschlußbahnen und nebenbahnähnlichen Kleinbahnen die Funktion von Zubringern und Verteilern haben.

Ein entschiedenes Hindernis für die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips ergibt sich aber aus dem Umstande, daß der Staat nicht nur Eigentümer der Schienenstraßen ist, sondern auch der Unternehmer des Transportgewerbes, des Eisenbahnbetriebes. Die Betriebsleistungen aber werden in den einzelnen Landesteilen, je nach dem Stande ihrer wirtschaftlichen Entwicklung, in so verschiedenem Maße in Anspruch genommen, daß von einer Identität der Interessen im Sinne jenes Prinzips nicht mehr gesprochen werden kann. Die Unentgeltlichkeit des Eisenbahnbetriebes würde einen wirtschaftlich und finanziell gleich nachteiligen Verkehrsluxus, die Inanspruchnahme des Betriebes ohne entsprechenden volkswirtschaftlichen Nutzen, hervorrufen. Es kommt ferner in Betracht, daß die Möglichkeit zur unmittelbaren Benutzung der Verkehrsanstalt bei den Eisenbahnen doch schon ziemlich beschränkt ist, jedenfalls weit beschränkter als bei den Landwegen. Die Transporteinheiten für Massengüter im Eisenbahnverkehr, die Wagenladungen von 5 und 10 t[1], sind sehr viel größer wie die Transporteinheiten für tierische Zugkraft auf Landwegen. Nur eine Minderzahl von Verbrauchern ist in der Lage, sich die aus dem Bezuge einer Eisenbahnladung entspringenden Frachtvorteile unmittelbar zu verschaffen. Der Bezug von Rohstoffen für den eigenen Bedarf des Empfängers ist schwieriger und die Tätigkeit eines Vermittlers oder Verteilers weniger entbehrlich. In

[1] Die tatsächliche Tragfähigkeit der Eisenbahnwagen in der preußisch-hessischen Betriebsgemeinschaft geht bekanntlich bis zu 20 t.

manchen Tarifen ist übrigens auch eine Frachtermäßigung an den gleichzeitigen Bezug mehrerer Wagenladungen geknüpft. Es gibt z. B. einen Ausnahmetarif, der nur für Gewichtsmengen von 45 t, und einen andern, der nur bei gleichzeitiger Beförderung von 200 t Anwendung findet.

Der Umstand, daß bei dem Eisenbahnnetz an sich die örtlichen Voraussetzungen des gemeinwirtschaftlichen Prinzips vorliegen, und daß seiner Verwirklichung das Betriebsmoment entgegensteht, hat zu dem Vermittlungsvorschlage geführt, es möge der Eisenbahnkörper, die Fahrbahn, als freies Genußgut behandelt und bei der Bildung der Eisenbahntarife nur das Anlagekapital des rollenden Materials und der Aufwand für Betrieb und Unterhaltung berücksichtigt werden. In diesem Sinne hat auch Gothein sich in seiner Mannheimer Rede vom 16. Februar 1907 ausgesprochen[1]. Indessen ist mit einer solchen Unterscheidung praktisch nichts gewonnen, wenn man nicht auch — was Gothein unterläßt — für den Betrieb das Gebührenprinzip aufstellt. Denn solange für den Betrieb das Erwerbsprinzip in Geltung bleibt, ist es gleichgültig, ob man die erzielten Überschüsse über die Betriebs- und Unterhaltungskosten in Prozenten des ganzen Anlagekapitals oder des Anlagekapitals der Betriebsmittel ausdrückt. Außerdem würde durch jene Unterscheidung wohl dem regionalen Momente der annährend gleichmäßigen Verteilung des Bahnnetzes im Staatsgebiete, aber keineswegs dem sozialen Momente Rechnung getragen werden, welches in der Schwierigkeit der unmittelbaren Benutzung der Eisenbahn durch die breiten Volksmassen, in ihrer beschränkten Zugänglichkeit für die Allgemeinheit liegt. Dies soziale Moment in Verbindung mit der ungleichmäßigen Beanspruchung der Betriebsleistungen läßt die Eisenbahnen in ihrer Gesamt-

---

[1] Die darin vorkommende Angabe, daß man bei der ersten Anlage oder Zulassung von Eisenbahnen in Deutschland davon ausgegangen sei, der Schienenweg als solcher solle „freies Genußgut sein, und nur der Betrieb solle dauernde Überschüsse abwerfen", ist allerdings unrichtig, wenigstens für Preußen. Der § 29 des preußischen Gesetzes vom 3. November 1838 besagt ausdrücklich das Gegenteil. — Von dem Anlagekapital der preußisch-hessischen Staatsbahnen kommen 833 Mill. Mk. auf Grunderwerb und 2118,4 Mill. Mk. auf die Herstellung des Bahnkörpers mit den Einfriedigungen, Wegeunter- und Überführungen, Brücken, Tunnels und Durchlässen. Wenn man nun diese beiden Summen in Betracht zieht und die Anlagekosten des Oberbaues, der Stationen, Sicherheitsanlagen und Werkstätten mit zusammen 3594 Mill. Mk. dem Betriebe zurechnet, so würde der Verzicht auf die Deckung der Selbstkosten des Verkehrsweges immerhin schon einen Nachlaß von etwa 130 Mill. Mark Jahreseinnahme bedeuten und Tarifermäßigungen in Höhe dieser Summe ermöglichen.

heit, auch in ihren immobilen Bestandteilen, als ungeeignet für die Behandlung als freies Genußgut erscheinen.

Im Gegensatz zu den Landstraßen und Eisenbahnen kann man bei den Wasserstraßen von einem Verkehrsnetz im eigentlichen Sinne überhaupt nicht sprechen. Schon deshalb nicht, weil ein Zusammenhang zwischen allen preußischen Schiffahrtswegen nicht besteht und auch nach Erbauung des Rhein—Hannover-Kanals nicht bestehen wird. Sie werden auch dann noch in eine östliche und eine westliche Gruppe zerfallen [1]. Die örtliche Verteilung der Wasserstraßen über das Staatsgebiet ist in beiden Gruppen sehr ungleichmäßig. Es gibt in Preußen mehrere Regierungsbezirke ohne Schiffahrtswege. Zwischen den einzelnen Wasserstraßen liegen oft weite Gebiete, die für die Befriedigung ihrer Verkehrsbedürfnisse nur auf Landstraßen und Schienenwege angewiesen sind. Man trifft auf den langen Wegen von Cöln nach Cassel, von Cassel nach Hanau, von Hanau nach Halle, von Halle nach Hannover, von Hannover nach Magdeburg, von Stettin nach Graudenz, von Bromberg nach Stolpmünde — auch nach Ausführung des preußischen Kanalgesetzes vom 1. April 1905 — auf keine Wasserstraße; nur in dem verhältnißmäßig kleinen Mittelgebiet zwischen Elbe und Oder findet sich ein wirkliches Netz von Binnenschiffahrtswegen. Diese Lage der Dinge wird sich auch später kaum wesentlich ändern. Man mag über die künftige Entwicklung des Kanalbaues noch so optimistisch denken — die Möglichkeit, daß jemals ein System von Wasserstraßen auch nur annähernd so gleichmäßig wie das der Landstraßen oder Eisenbahnen das Staatsgebiet überspannen könnte, muß als völlig ausgeschlossen gelten. Dem steht schon die gebirgige Natur großer Gebietsteile hindernd entgegen.

Es kommt ferner in Betracht, daß die Verkehrsbrauchbarkeit der einzelnen Wasserstraßen außerordentlich verschieden ist. Während die Transporteinheiten, die Gewichtsmengen, welche in einem Transportgefäß befördert werden können, auf Schienenwegen und Landstraßen verhältnismäßig wenig schwanken, bestehen für die Wasserstraßen sehr große Abweichungen. Die größte Tragfähigkeit der auf den einzelnen Binnenschiffahrtswegen verwendbaren und tatsächlich verkehrenden Fahrzeuge schwankt von rd. 2600 t auf dem Rhein bis zu 8 t auf den hannoverschen Moorkanälen [2].

---

[1] Die zwischen Unterweser und Unterelbe bestehende, nur für Boote von 8 t Tragfähigkeit fahrbare Verbindung durch die Geeste, den Bederkesa—Geeste-Kanal und dem Hadelner Kanal spielt praktisch keine Rolle.

[2] Vgl. den amtlichen Führer auf den deutschen Schiffahrtsstraßen 1893, Teil I S. 36, 37. Die Mehrzahl dieser Moorkanäle gestattet die Benutzung mit Schiffen von 20—50 t.

Die Ungleichwertigkeit der Wasserstraßen zeigt sich ferner in den sehr bedeutenden Verschiedenheiten, welche für ihre Ausnutzung aus den klimatischen und hydrographischen Verhältnissen der einzelnen Landesteile sich ergeben. Die Behinderung der Schiffahrt durch Frost dauert in Ostpreußen etwa siebenmal länger als im Rheinland. Auch die Unterbrechung und Einschränkung durch Niedrigwasser macht sich bei den Flüssen in sehr verschiedenem Maße fühlbar: der Rhein ist in dieser Hinsicht am besten gestellt, weil er aus den Eis- und Schneemassen der Alpen im Sommer gespeist wird.

Die Wasserstraßen können also nicht als eine homogene, einheitlich und gleichmäßig wirkende Verkehrsanstalt anerkannt werden, während den Kunststraßen und den Eisenbahnen diese Eigenschaft im großen und ganzen beiwohnt.

Die Vergleichung der ersteren Verkehrsanstalt mit den beiden letzteren aus dem Gesichtspunkte der territorialen und sozialen Gemeinnützigkeit erfordert zunächst die Feststellung der Gesamtlänge der preußischen Wasserstraßen. Hierbei können die statistischen Angaben nicht ohne weiteres zugrunde gelegt werden, weil sie bei den Schiffahrtswegen eine andere Bedeutung haben wie bei den Landstraßen und Eisenbahnen. Die statistisch nachgewiesenen Kunststraßen und Eisenbahnen dienen tatsächlich dem Verkehr; wenn sie es nicht mehr tun, werden sie eingezogen und die von ihnen bedeckten Flächen für sonstige Zwecke nutzbar gemacht. Dagegen bleiben die Wasserstraßen mit Rücksicht auf ihre gleichzeitige Bedeutung für die Vorflut[1] bestehen und werden in der Statistik weitergeführt, auch wenn sie völlig verkehrslos geworden sind oder nur noch so geringe Schiffahrt haben, daß sie im Organismus der Verkehrsanstalten praktisch keine Rolle spielen. Zu der ersten Klasse von Wasserstraßen gehören insbesondere die Sauer, die Ruhr, der größte Teil der Lippe und Lahn, die Fulda oberhalb Cassel, die Werra und die Leine; zu der letzteren die übrigen Strecken der Lippe und Lahn, die Saar unterhalb Ensdorf, die Mosel und die Unstrut. Es befinden sich hierunter Wasserstraßen, welche die Schiffahrt mit Fahrzeugen von 200 bis 300 t zulassen, aber ihre Brauchbarkeit für für den Verkehr durch den übermächtigen Wettbewerb der Eisenbahnen verloren haben; ihre Gesamtlänge ist sehr beträchtlich. Jedenfalls ist diejenige der wirksamen und verkehrsbrauchbaren Wasserstraßen außerordentlich viel geringer als die der Schienen- und Landstraßen. Sie ist in Preußen für das Jahr 1905 auf höchstens 6600 km oder auf 100 qkm 1,894 km gegenüber 11,75 km Schienenstraßen, ohne Privatanschluß- und Grubenbahnen, und 28,7 km Chausseen, ohne die sonstigen Stadt- und Landwege, anzunehmen.

Die territoriale Gemeinnützigkeit würde also bei den Wasserstraßen,

[1] Auch gegrabene Kanäle erlangen diese Bedeutung.

selbst wenn sie gleichmäßig über das Staatsgebiet verteilt wären, was sie tatsächlich nicht sind, viel geringer sein, als die der beiden andern Verkehrsanstalten. Es kommt hinzu, daß dieses Mißverhältnis in der Zukunft nicht geringer, sondern im Gegenteil immer stärker werden wird. Der Bau von Land- und Schienenstraßen ist im allgemeinen viel billiger, als der von Kanälen[1] und er schreitet tatsächlich viel rascher vorwärts. Selbst durch das Kanalgesetz vom 1. April 1905 werden nur 464 km neuer Wasserstraßen geschaffen, wobei die zu kanalisierende, 182 km lange Lippe nicht als aktive Wasserstraße behandelt und deshalb als Zuwachs gerechnet ist. Das ist aber nur die Hälfte desjenigen Zuwachses, den das Schienennetz alljährlich seit 1892 erfahren hat. Es ist nicht daran zu denken, daß jährlich 900 bis 1000 km Kanäle gebaut werden. Die Wasserstraßen werden also in bezug auf territoria Ausbreitung immer mehr von den beiden anderen Verkehrsanstalten überflügelt.

Ebensowenig kann den Wasserstraßen diejenige soziale Gemeinnützigkeit zuerkannt werden, welche vorhanden sein müßte, um ihre Behandlung als freies Genußgut zu rechtfertigen. Die Eigenschaft der annährend gleichmäßigen und unmittelbaren Nutzbarkeit für alle Schichten der Bevölkerung ist bei den Wasserstraßen deshalb in viel geringerem Maße vorhanden wie bei den Eisenbahnen, weil sie bedeutend größere Transportgefäße und Transporteinheiten haben. Gerade dieser Umstand, welcher eine wesentliche Ursache ihrer wirtschaftlichen Überlegenheit über die Landwege und Eisenbahnen bildet, macht sie für den Bezug in kleinen Mengen, für die Zwecke des kleinen Verbrauchers ungeeignet. Nur derjenige kann die Vorteile der billigen Wasserfracht voll ausnutzen, der die in ganzen Schiffsladungen ankommenden großen Gütermengen zu verbrauchen in der Lage ist. Die andern müssen sich des Zwischenhändlers bedienen, der die auf der Wasserstraße bezogenen ganzen Ladungen verteilt. Damit ist nicht gesagt, daß der Bezug solcher Teilladungen auf der Wasserstraße nicht noch einen Vorteil gegenüber dem Eisenbahnbezuge auch dem Kleinverbraucher gewährt. Aber dieser Vorteil ist geringer wie der des Großverbrauchers, während im Eisenbahnverkehr die wirtschaftliche Übermacht der Großbetriebe sehr viel weniger zur Geltung kommt, weil Ladungen von 5 bis 10 t immerhin von einer ganzen Anzahl mittlerer und kleinerer Betriebe noch aufgenommen werden können. Deshalb wird die Differenzierung in der wirtschaftlichen Lage der Groß- und Kleinbetriebe durch die Wasserstraßen gesteigert, während das durch die Eisenbahnen entweder überhaupt nicht oder doch nur in sehr viel geringerem Maße geschieht.

---

[1] Vgl. Tolkmitt, Schiffahrtsgebühren auf den Binnenwasserstraßen, Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1895, S. 10.

Das liegt in der Natur der Dinge; denn man baut Wasserstraßen im allgemeinen nur der billigeren Frachten willen und die Verbilligung der Frachten ist hauptsächlich bedingt durch die Vergrößerung der Transportmittel.

Schumacher hat diese Sachlage gekennzeichnet mit den Worten:

„Je größer das Transportgefäß, um so einseitigere Förderung des Großbetriebes. Das heißt aber: je größer das Transportgefäß, umso enger der Kreis der unmittelbaren Interessenten, der Benutzer des Verkehrsweges. Und das bedeutet wiederum nichts anderes als: für je größere Transportgefäße eine Wasserstraße bestimmt ist, umso mehr kommen die Aufwendungen, die der Staat zu ihren Gunsten macht, den leistungsfähigsten Gliedern in einer Volkswirtschaft, den Großunternehmern in Handel und Industrie, zu gute[1]."

Hieraus ergibt sich, daß in der Reihenfolge der sozialen Gemeinnützigkeit unter den Verkehrsanstalten die Landwege an erster, die Eisenbahnen an mittlerer und die Wasserstraßen an letzter Stelle stehen. Die letzteren sind freilich hinsichtlich der Größe der Transportmittel sehr verschieden; aber auch die unbedeutendsten unter ihnen gestatten, wenn man von einem Teil der hannoverschen Moorkanäle absieht, immer noch die Verwendung von Fahrzeugen mit der vielfachen Tragfähigkeit eines Eisenbahnwagens.

Wenn der aus Kleinbetrieben zusammengesetzte deutsche Müllerbund sich in seiner Tagung zu Halle am 15. und 16. Juni 1907 für die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen ausgesprochen hat, so lag dieser Stellungnahme die Erwägung zugrunde, daß die Vorteile der abgabenfreien Binnenschiffahrt in der Hauptsache nur den Großbetrieben — oder doch ihnen weit mehr als den Kleinmüllern — zugute kommt[2].

§ 6. Bedenken gegen die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips auf Schiffahrtsanstalten.

Von den Gegnern der Schiffahrtsabgaben wird gegenüber der hier entwickelten Auffassung der Standpunkt vertreten, daß die territoriale und soziale Ungleichheit des wirtschaftlichen Nutzens der Wasserstraßen aufgehoben werde durch zwei andere Momente, welche dahin wirksam seien, daß die

[1] Referat aus den Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Mannheim vom 25. September 1905.

[2] Die von der Hauptversammlung angenommene Resolution lautet: „Die Versammlung erachtet die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf den deutschen Flüssen und Kanälen für notwendig, damit die erheblichen Kosten der Instandhaltung der Wasserläufe und Häfen, die heute von der Gesamtheit der Steuerzahler getragen werden müssen, gerechterweise auf diejenigen starken Schultern abgewälzt werden,

zur Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips erforderliche Identität zwischen den Trägern der Steuerlast und den Nutznießern der Wasserstraßen gleichwohl im großen und ganzen vorliege. Das erste dieser Momente ergebe sich aus dem Umstande, daß der Vorteil der billigeren Wasserfrachten nicht auf die unmittelbaren Anlieger der Wasserstraßen beschränkt sei, sondern über das ganze Hinterland mittels des Umschlagsverkehrs auf weite Entfernungen sich ausbreite. Das zweite liege in der Erfahrungstatsache, daß die durch die Wasserstraßen herbeigeführte Entwicklung des Wohlstandes von einer ebenso starken Entwicklung der Steuerkraft in den beteiligten Gebieten begleitet sei, daß durch die höhere Steuerleistung der größere Verkehrsnutzen dieser Gebiete entgolten und der Staatsaufwand für Schiffahrtszwecke finanziell gedeckt werde, mit anderen Worten, daß eine Begünstigung einzelner Landesteile durch Verbesserung natürlicher und Ausbau künstlicher Wasserstraßen deshalb nicht vorliege, weil der regionalen Bevorzugung durch billigere Frachten eine ebenso oder annährend ebenso starke Erhöhung der regionalen Steuerleistungen entspreche.

Im Grunde genommen können diese beiden Argumente nicht nebeneinander, sondern nur wahlweise vorgebracht werden. Denn wenn die Annahme richtig wäre, daß der Umschlagsverkehr die Fähigkeit besitzt, die wirtschaftliche Wirkung der Wasserstraßen zu verallgemeinern, so könnte der Gesichtspunkt des regionalen Ausgleiches zwischen Verkehrsvorteilen und erhöhter Steuerleistung nicht mehr zur Geltung kommen. Dieser Gesichtspunkt würde also nur in dem Falle noch von praktischer Bedeutung sein, wenn jene Annahme sich als unrichtig erweisen sollte.

Was zunächst die verallgemeinernde Wirkung des Umschlagsverkehrs anbelangt, so ist die Tatsache unbestreitbar, daß die Verbilligung der Frachten durch die Schiffahrt nicht nur an den Ufern der Wasserstraße, sondern auch in einer größeren oder geringeren Entfernung von ihr sich fühlbar macht. Daß die vollkommenere, in diesem Zusammenhange die billiger befördernde, Verkehrsanstalt ihr von einer weniger vollkommenen Verkehrsanstalt durchzogenes Hinterland beeinflußt und den Verkehr an sich zieht, liegt in der Natur der Sache. Diese Beeinflussung wird umso stärker sein und umso weiter reichen, je größer der Unterschied in den Beförderungsselbstkosten und den tatsächlichen Frachten beider Verkehrsanstalten ist. Es ist das eine allgemeine Erscheinung, die ihren praktischen Ausdruck findet in einem System

---

die den Nutzen des billigen Wasserverkehrs vorwiegend genießen: die Großbetriebe. Die Schiffahrtsabgaben bedeuten sonach keine neue Belastung der Gesamtheit, sondern vielmehr eine Entlastung derselben."

von Ablenkungen und Umwegen. Bis zu gewissen Entfernungsunterschieden bevorzugt man den längeren Weg auf der Kunststraße vor dem kürzeren, aber unbefestigten Landwege, den längeren Bahnweg vor der kürzeren Kunststraße und den längeren Wasserweg vor der kürzeren Eisenbahn, auch wenn man zunächst eine Anschlußstrecke auf der weniger billigen Verkehrsanstalt zurücklegen muß, um auf die billigere zu kommen. Über die Wahl des Umweges oder der geraden Linie entscheiden außer dem Entfernungsunterschiede und den eigentlichen Beförderungskosten auch noch diejenigen Kosten, die durch den Wechsel des Transportmittels, durch die Umladung zwischen Landfuhrwerk, Eisenbahnwagen und Schiff, entstehen. Je engmaschiger eine Verkehrsanstalt sich über das Staatsgebiet ausbreitet, umso stärker wird sie den Verkehr auf der weniger billigen Anstalt beherrschen, umso weniger wird die letztere eine selbständige Rolle in der Bewältigung des Güterumlaufs spielen können. Diese Voraussetzungen sind verwirklicht und werden noch immer weiter verwirklicht in dem Verhältnis von Eisenbahnen und Landstraßen. Die letzteren sind im wesentlichen, wie bereits in anderem Zusammenhange erwähnt, nur noch Zubringer und Verteiler für die ersteren. Es frägt sich, ob auch die Eisenbahnen zu den Wasserstraßen etwa in einem ähnlichen Verhältnisse stehen. Nur wenn das der Fall wäre, könnte die Behauptung von der durch den Umschlagsverkehr vermittelten universalen Verkehrswirkung der Wasserstraßen in gewissem, wenn auch eingeschränktem Sinne zutreffen.

Um die richtige Antwort auf diese Frage zu finden, muß man zunächst einen Blick auf die Karte der deutschen Wasserstraßen werfen.

Unsere großen Ströme, Rhein, Weser, Elbe, Oder und Weichsel, haben die Grundrichtung von Süden nach Norden; infolgedessen bewegt sich ihr Umschlagsverkehr in Preußen im allgemeinen nach Osten und Westen. Eine Ausnahme findet statt bei demjenigen Umschlagsverkehr, der an die binnenländischen Endpunkte dieser Wasserstraßen sich anschließt. Er bewegt sich zum Teil in ihrer Verlängerung, also nach Süden. Die Endpunkte liegen aber nur bei der Weser und Oder, nicht bei den viel wichtigeren Wasserstraßen des Rheines und der Elbe und auch nicht bei der Weichsel auf preußischem Gebiete. Der Weser und Oder steht der Dortmund—Ems-Kanal in diesem Zusammenhange gleich. Zwischen den süd—nördlichen Wasserstraßen laufen, wenn man die Nebenflüsse und die Querverbindungen der östlichen Ströme einstweilen außer Betracht läßt, Grenzlinien, welche die Einflußgebiete des Umschlagverkehrs umschließen und trennen und im allgemeinen ebenfalls süd—nördlich verlaufen. Diese, übrigens nicht für alle Güter und Verkehrsrichtungen gleichen Grenzlinien verschieben sich mit der

Entwicklung der einzelnen Wasserstraßen, mit der Bewegung der Schiffsfrachten und mit der Gestaltung der Eisenbahntarife, welche für die Verbindung mit den Umschlagsplätzen gelten[1].

Trotz der unregelmäßigen Verteilung der Binnenwasserstraßen über Preußen und Deutschland und trotz der großen Entfernungen vieler Gebietsteile nach dem nächsten Binnenhafen wird es doch nur wenige Orte oder Gegenden geben, die nicht für irgend welche Güter und Verkehrsbeziehungen im Einflußbereiche einer Wasserstraße liegen und irgend welche Güter — unmittelbar oder mittelbar — im Umschlagsverkehr tatsächlich empfangen oder versenden.

Aus diesem Umstande hat u. a. Gothein Folgerungen für die finanzielle Behandlung der Wasserstraßen nach dem gemeinwirtschaftlichen Prinzip ziehen wollen. Er hat in Mannheim am 16. Februar 1907 ausgeführt,

„daß an den Vorteilen der Flüsse das ganze Hinterland Anteil genommen hat, daß die Gesamtheit durch diesen billigen Verkehr gehoben worden ist. Denn die großen Städte — zugegeben daß ihre Konzentration etwas durch die Wasserstraße gefördert wird — sind doch selbst wieder die Vororte, die Sammelplätze des Hinterlandes. Tatsächlich erklärt sich der Aufschwung unserer Landwirtschaft, wie sie trotz der internationalen Getreidekonkurrenz namentlich aus den gesteigerten Viehpreisen hervorgeht, ganz unzweifelhaft durch die Existenz dieser Konsumtionszentren. Und was die gerühmte Dezentralisation der Volkswirtschaft durch die Bahnen anbelangt, so erreichen sie diese Wirkung doch erst dadurch, daß sie umschlagen. Denn die direkte Eisenbahnverbindung ist ja doch überall viel zu teuer, um allein auf weite Strecken der Industrie ihre geringwertigen Rohmaterialien zu liefern. — Mag bei einigen Industrien, besonders bei der Müllerei, die sowieso notwendige Konzentration durch die Wasserstraßen noch gefördert worden sein, so steht dem auf der andern Seite das ungeheure Verdienst gegenüber, welches die Schiffahrt durch den Sammelverkehr der kleineren Industrie und einem über das ganze Land verteilten Handel leistet, aber auch nur unter der Voraussetzung voller Abgabenfreiheit leisten kann. — Will man also in einen Rangstreit der

---

[1] Untersuchungen über die Begrenzung einzelner Umschlagsgebiete mit graphischen Darstellungen sind veröffentlicht von Sympher für den früher geplanten Stichkanal vom Mittellandkanal nach Braunschweig, für den Dortmund—Rhein-Kanal und die Lippe im Verkehr mit Unter- und Oberrhein und für die Weser. Vgl. Sympher, Wasserwirtschaftliche Vorarbeiten, Leipzig 1901, Wilhelm Engelmann. Emschertallinie und Kanalisierung der Lippe, Berlin 1901, Mittler. Zentralblatt der Bauverwaltung 1903, S. 345—349.

einzelnen Verkehrsmittel eintreten, so steht die allgemeine Nützlichkeit der Wasserstraßen, wie sie historisch die ältere ist, auch noch in der Gegenwart eher höher als die der Eisenbahnen und in jedem Falle höher als die der Chausseen."

Hiernach wäre also die Allgemeinheit, einschließlich der entfernteren Orte des Hinterlandes, durch den Umschlagsverkehr an den Vorteilen der Wasserstraße nicht nur beteiligt, sondern auch so gleichmäßig beteiligt, daß die Voraussetzungen für die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips erfüllt sind, und die finanzielle Behandlung der Wasserstraße als freies Genußgut staatswirtschaftlich gerechtfertigt ist. Die Harmonie der Interessen zwischen Umschlagshafen und Hinterland wäre eine vollkommene; selbst das der Landwirtschaft förderliche Steigen der Viehpreise wäre nicht sowohl auf Zollschutz und Veterinärpolizei, sondern mittelbar auf Umschlag und Schiffahrt zurückzuführen, weil diese das Anwachsen der fleischverbrauchenden Großstädte hervorriefen oder ermöglichten.

Diese Auffassung kann aber nicht als richtig anerkannt werden; sie beruht auf einer außerordentlichen Überschätzuug der Bedeutung, welche der Umschlag zwischen Eisenbahn und Wasserstraße für die Güterbewegung im deutschen Wirtschaftsgebiete hat. Sie ist erstens deshalb unrichtig, weil nur ein kleiner Teil der auf deutschen Eisenbahnen und Wasserstraßen gefahrenen Güter umgeschlagen wird, und zweitens deshalb, weil der Vorteil des Umschlagsverkehrs dem Einflußgebiete der Wasserstraße nichts weniger als gleichmäßig zugute kommt, sondern mit der Entfernung vom Umschlagsplatze abnimmt.

Bei den meisten Gütertransporten ist die den Versand- und Empfangsort verbindende Linie so gelegen, daß die Benutzung einer Wasserstraße ausgeschlossen ist. Das gilt zunächst von denjenigen Sendungen, die ungefähr parallel zu den süd—nördlich verlaufenden Strömen, etwa auf der Grenzlinie der beiden benachbarten Umschlagsgebiete, sich bewegen und durch Einschlagung des Ummeges über eine Wasserstraße keine Verbilligung, unter Umständen sogar eine Verteuerung erfahren würden. Je weiter die Emfangs- und Versandorte von der nächsten Wasserstraße entfernt sind, desto weniger können — unter sonst gleichen Umständen — die Beteiligten sich der Vorteile des Umschlages bedienen. Ferner ist diese Möglichkeit ausgeschlossen bei denjenigen Gütertransporten, welche eine Wasserstraße in ungefähr west—östlicher Richtung kreuzen. Beispiele der ersten Gruppe wären Eisen von Osnabrück oder Peine oder aus dem Siegerlande nach Bayern, bayrischer Granit und bayrisches Bier nach Norddeutschland, Beispiele der zweiten Gruppe Steinkohle von Rheinland und Westfalen nach

Hamburg, Koks von Rheinland und Westfalen nach Lothringen, Minerale von Lothringen nach Rheinland—Westfalen, und Saarkohlen nach Württemberg und Bayern. Im ersten Falle der zweiten Gruppe werden Dortmund—Ems-Kanal und Weser, in den drei andern Fällen wird der Rhein gekreuzt, der in südwestlicher Richtung keinen Wasserstraßenanschluß hat, weil die Mosel und die untere Saar nicht funktionieren. Übrigens würden die nach Süddeutschland gehendenden Saarkohlen diese Flüsse auch nach ihrer Kanalisierung vielleicht nicht benutzen. Es handelt sich hier um außerordentlich große Gütermengen und um sehr wichtige wirtschaftliche Interessen [1], immerhin sind es nur vereinzelte Beispiele, welche die Sachlage veranschaulichen sollen. Es mag das in Regensburg umgeschlagene Donau-Getreide in Nürnberg auf das von Mannheim kommende, rheinaufwärts verschiffte stoßen und das von ersterem Orte kommende rumänische Petroleum in Ingolstadt mit dem über Mannheim importierten amerikanischen zusammentreffen — die große Masse des Nürnberger und Ingolstädter Verkehrs ist demnach nicht Umschlags- sondern reiner Eisenbahnverkehr. Eine sehr große Zahl von Plätzen in Deutschland hat eine Eisenbahnentfernung bis zum nächsten Binnenumschlagshafen, die erheblich länger ist als die durchschnittliche Beförderungslänge für eine Tonne Gut auf deutschen Eisenbahnen [2], die Durchschnittsentfernung für Umschlagsgüter ist aber bedeutend geringer anzunehmen, und zwar schon aus dem Grunde, weil wichtige Eisenbahntarife dem ausschließlichen Bahnwege günstiger sind, wie dem Umschlagsverkehr.

Viele Güter sind aber auch, unabhängig von der Lage der Empfangs- und Versandorte zur Wasserstraße, aus andern Gründen für den Umschlag nicht

[1] Im Jahre 1905 wurden auf der Eisenbahn gefahren von Rheinland-Westfalen nach Hamburg 2 317 003 t Kohlen, nach Lothringen und Luxemburg 4 273 855 t Koks, während in der umgekehrten Richtung von Lothringen-Luxemburg 2 091 591 t Erze und 364 241 t Roheisen befördert worden sind. In der Zahl für Koks sind 539 653 t einbegriffen, welche über Joeuf und Villerupt nach Frankreich weitergingen. Von der Saar gingen in demselben Jahre 1 077 911 t Kohlen nach Württemberg und dem rechtsrheinischen Bayern. Im ganzen bezog das rechtsrheinische Bayern 1905 1 641 817 t Kohlen auf dem ausschließlichen und unmittelbaren Eisenbahnwege, während es nur 609 519 t über den Rhein mit Umschlag in Rhein- und Mainhäfen erhielt. Württemberg hatte 1905 einen Kohlenempfang von 837 144 t ohne und 715 080 t mit Umschlag. Selbst die Stadt Berlin, welche auf vier Wasserstraßen ihre Brennstoffe erhält — englische und westfälische Kohle von Hamburg, englische Kohle von Stettin, ferner schlesische und österreichisch-sächsische Kohle — bezog 1905 neben 1 770 745 t Schiffskohle beinahe das Doppelte, nämlich 3 338 489 t Kohle auf dem Eisenbahnwege.

[2] 100 km. Vgl. S. 42.

geeignet. Da von Gothein auf den Zusammenhang zwischen dem Aufblühen der Viehzucht und der Entwicklung der Schiffahrt hingewiesen worden ist, sei hier vorab bemerkt, daß der große und wirtschaftlich sehr wichtige Viehverkehr an dem Umschlag zwischen Eisenbahn und Wasserstraße keinen Anteil hat. In diesem Verkehr kommt es vor allem auf Schnelligkeit der Beförderung an, weil die Beschaffenheit der Tiere durch langes Unterwegssein leidet. Derselbe Gesichtspunkt findet auf viele andere Güter Anwendung, unter anderem auf die Versendung der Fische. Aber auch nicht verderbliche Güter können oft den Umweg über die Wasserstraße deshalb nicht wählen, weil im Einzelfalle die rasche und pünktliche Ankunft am Bestimmungsorte wichtiger ist, wie eine Ersparnis an Beförderungskosten. Der Eildampferverkehr auf der Wasserstraße, namentlich auf dem Rhein, mag in der Schnelligkeit der Beförderung den Wettbewerb mit der Eisenbahn an und für sich aufnehmen können. Sobald aber ein Umschlag notwendig wird, erhält der gerade Bahnweg einen erheblichen Vorsprung in bezug auf Zeitverbrauch.

Zahlreiche Güter leiden zwar nicht durch die Dauer der Beförderung, aber durch das Umladen zwischen Schiff und Eisenbahn. Eine gewisse Wertverminderung durch den Umschlag tritt bei sehr vielen ein, und bei einigen wird sie so stark, daß der Nutzen der billigeren Schiffsfracht dadurch aufgezehrt oder beinahe aufgezehrt wird. Das gilt insbesondere von Erzeugnissen des Kohlenbergbaues[1]. Bei den Verhandlungen über die Kanalisierung der Mosel und Saar hat die Frage, inwieweit der Wert der Hochofenkoks durch die Umladung leidet, eine wesentliche Rolle gespielt. Die Wirtschaftlichkeit eines solchen Umschlagsverkehrs ist bezweifelt worden.

Hätte der Umschlagsverkehr wirklich eine so universelle Bedeutung für die Güterbewegung im deutschen Wirtschaftsgebiete, so könnte die Menge der zwischen Eisenbahn und Wasserstraßen umgeschlagenen Güter sich nicht allzusehr von der Gesamtmenge der überhaupt beförderten unterscheiden. In Wirklichkeit stellt die erstere aber nur einen kleinen Bruchteil der letzteren dar. Im Jahre 1905 wurden auf den deutschen Eisenbahnen — nach Ausscheidung der in der Statistik sich befindenden Doppelzählungen — rund 316 Millionen, und auf deutschen Binnenwasserstraße rund 66,8 Millionen

[1] Bei Hausbrandkohlen z. B. ist die Möglichkeit des Umschlags sehr beschränkt. Die Kosten des Nachsiebens ausgeladener Schiffskohlen sind nach den Mitteilungen der Handelskammer Hanau Nr. 4 vom Juli 1907 von einem Vertreter des Kohlenkontors auf 2 Mk. für 1 t angegeben worden. Der Arbeitsausschuß der Rheinschiffahrtsinteressenten veranschlagt die Wertverminderung der Kohle bei zweimaligem Umschlage auf 10 vom Hundert. S. 43.

Tonnen gefahren. Unter den letzteren befinden sich 20 Millionen t Einfuhr und 10,6 Millionen t Ausfuhr, also 36,6 Millionen t, bei welchen in Deutschland nur ein Umschlag stattgefunden haben kann, während bei den übrigen 36,2 Millionen t diese Möglichkeit zweimal vorhanden war. In Wirklichkeit ist die Menge der zwischen Schiff und Bahn umgeladenen Güter sehr viel geringer. Es scheiden insbesondere aus der große österreichische Durchgangsverkehr auf der Elbe und der etwa 10,1 Millionen t betragende Ortsverkehr von Berlin—Charlottenburg. Aber auch die auf dem Rhein gefahrenen Güter werden zum großen Teil unmittelbar am Ufer des Stromes hervorgebracht und verbraucht; es sei nur an die von Rotterdam nach den niederrheinischen Hochöfen gebrachten Erzsendungen erinnert. Man wird unter diesen Umständen den Umschlagsverkehr kaum auf den zehnten Teil des gesamten Güterverkehrs in Deutschland schätzen dürfen[1].

Aber auch bei denjenigen Gütern, welche ihrer Beschaffenheit nach umschlagsfähig sind und tatsächlich zwischen Eisenbahn und Schiff umgeschlagen werden, ist der Vorteil des Umschlagsverkehrs für die verschiedenen Zonen des Einflußgebietes einer Wasserstraße sehr ungleich. Einerseits ist die Entfernung, bis zu welcher ein Umschlagsverkehr stattfinden kann, nicht für alle Güter gleich; sie ist umso geringer, je kostspieliger die Umladung ist, und sie ist im übrigen verschieden nach der Gestaltung der Eisenbahntarife für die einzelnen Güter und Verkehrsbeziehungen. Anderseits bestehen große Verschiedenheiten sowohl zwischen den unmittelbaren Anliegern der Wasserstraße und den Bewohnern ihres Hinterlandes, als auch unter den letzteren in bezug auf die Höhe des durch die Benutzung der Wasserstraße erreichbaren wirtschaftlichen Nutzens. Dieser Nutzen ist bei weitem am größten für diejenigen, welche unmittelbar an der Wasserstraße wohnen und keiner Zwischentransporte auf einem Schienenwege bedürfen. Nur an den Umschlagsorten selbst kommt der volle Gewinn aus den billigen Wasserfrachten zur Geltung; außerdem haben diese Plätze noch den Vorteil derjenigen Arbeits- und Geschäftsgelegenheiten, welche durch den Wechsel des Transportmittels naturgemäß entstehen[2]. Für die Empfänger und Versender

[1] In der Einfuhr waren 1905 enthalten 2 100 815 t böhmischer Braunkohle, die auf der Elbe über Schandau einkamen, von welchen aber nur 220 363 t in preußischen Häfen, einschließlich Hamburg-Altona, auf die Eisenbahn übergingen. In demselben Jahre bezogen die niederrheinischen Hüttenwerke in Rheinhausen, Duisburg, Ruhrort, Alsum und Walsum zu Schiff 2 430 433 t Erze, die fast ausschließlich von Seehäfen kamen und am Ufer des Stromes, also ohne Umschlag vom Schiff auf die Bahn, verbraucht wurden.

[2] Des Beispiels halber mag auf die Anstalten zur Herstellung von Preßkohlen

des Hinterlandes vermindert sich schon durch die Notwendigkeit der Umladung der Frachtvorteil sehr bedeutend und er wird dann allmählich mit der zunehmenden Eisenbahnentfernung vom Umschlagsplatze immer geringer. Die Wirkung des Umschlagsverkehrs auf das gesamte Einflußgebiet einer Wasserstraße ist vergleichbar der Überrieselung oder Überstauung eines Flußtales mit allmählich ansteigendem Gelände; die befruchtende Wirkung ist in der Nähe des Flusses am größten und wird nach den Talrändern hin immer schwächer, weil die nutzbare Wasserschicht in seitlicher Richtung an Stärke abnimmt. Diese Erscheinung wird für das oberrheinische Kohlengeschäft anschaulich dargestellt durch eine Frachtenzusammenstellung in der Denkschrift des Arbeitsausschusses der Rheinschiffahrtsinteressenten „Die Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein“ [1], wo die Umschlagskosten in Mannheim für nicht nachgesiebte, also durch Umladung verschlechterte Kohlen auf 40 Pfg. für die Tonne und die Frachtvorteile des Umschlagsverkehrs gegenüber der unmittelbaren Bahnbeförderung angegeben werden auf 2,55 Mk. für Bruchsal, 2,35 Mk. für Karlsruhe und Heilbronn, 2,15 Mk. für Pforzheim, 1,85 Mk. für Stuttgart und Freiburg, 1,55 Mk. für Göppingen und Basel, 1,45 Mk. für Konstanz und 1,05 Mk. für Ulm. Man sieht hieraus die rasche Abnahme des Frachtgewinnes nach der Grenze des Umschlagsgebietes hin und die sehr große Verschiedenheit des Vorteils, welcher den Bewohnern dieses Gebietes aus der teilweisen Benutzung der Wasserstraße erwächst. Ähnliche Beispiele könnten für viele andere Umschlagsplätze gegeben werden, aber das hier Angeführte dürfte genügen zur Klarstellung der — im Grunde genommen selbstverständlichen, aber doch oft übersehenen und nicht hinreichend berücksichtigten — Tatsache, daß der Umschlagsverkehr keineswegs geeignet ist, den sehr ungleich über das Land verteilten und teilweise sehr weit auseinanderliegenden Wasserstraßen eine so gleichmäßige Nützlichkeit für die gesamte Bevölkerung zu verleihen, daß die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips auf diese Verkehrsanstalten staatswirtschaftlich gerechtfertigt wäre.

Es muß daher weiter untersucht werden, ob wirklich die vielfach behauptete Wechselwirkung zwischen abgabefreien Wasserstraßen und Zunahme der Steuerkraft derart nachzuweisen ist, daß gesagt werden könnte, die Nutznießer der Wasserstraßen, die Bewohner der durch abgabenfreie Wasserstraßen begünstigten Landesteile, ersetzten der Gesamtheit die für Schiffahrtszwecke

---

hingewiesen werden, welche in den Kohleausladehäfen zur Verwertung des Abriebs entstanden sind.

[1] Mainz 1905, J. Diener, S. 103, 104.

gemachten Aufwendungen zwar nicht in Gebührenform, aber durch gesteigerte Steuerleistungen. Es handelt sich hier um dieselbe Annahme, welche für die preußische Regierung um die Mitte des vorigen Jahrhunderts eine Zeitlang bei der verkehrspolitischen Behandlung der Wasserstraßen und Häfen bestimmend gewesen, dann aber, von ihr und namentlich auch von der Volksvertretung aufgegeben worden ist[1]. Eine exakte Beweisführung ist in derartigen Fragen der Natur der Sache nach kaum möglich, weil die Unterscheidung des post hoc und propter hoc große Schwierigkeiten bereitet. Wenn die tatsächliche Steuerleistung der von einer Wasserstraße durchzogenen Gegend steigt, so ist es schon nicht leicht, den ursächlichen Zusammenhang dieser Erscheinung mit dem Bestehen oder der Verbesserung des Schiffahrtsweges in einigermaßen konkreter Form zu beweisen. Im vorliegenden Falle kommt aber als Ursache nicht die Wasserstraße an sich, sondern ihr abgabenfreier Zustand, und als Wirkung nicht jede und nicht die ganze tatsächlich eingetretene, sondern eine dem staatlichen Kostenaufwand entsprechende Steigerung der Steuerleistung in Betracht. Es handelt sich also, umgekehrt betrachtet, um die Frage, wieviel geringer oder langsamer die Aufwärtsbewegung des Wohlstandes und der Steuerkraft gewesen sein würde, wenn die in Betracht kommende Wasserstraße nicht gebaut oder nicht verbessert worden wäre, und nicht als freies Genußgut zur Verfügung gestanden, sondern eine — für den Zweck dieser Untersuchung konkret zu bewertende — Schiffahrtsabgabe zu tragen gehabt hätte. Die so ermittelte Differenz der Steuerkraft und der Steuerleistung wäre dann mit den Aufwendungen des Staates für jene Wasserstraße in kompensatorische Beziehung zu setzen. Eine solche Berechnung wäre in sehr hohem Maße theoretisch; sie könnte nur dann zu irgend welchen zahlenmäßigen Ergebnissen führen, wenn sie auf einer großen Zahl von mehr oder weniger willkürlichen Annahmen aufgebaut würde. Es kommt hinzu, daß nur selten — es gibt allerdings Ausnahmen, von welchen noch in anderem Zusammenhange die Rede sein wird — die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes oder Landesteiles ausschließlich auf die durch Wasserstraßen und Häfen ermöglichte Frachtverbilligung zurückgeführt werden kann. In der Regel spielen dabei andere Momente mit, welche von konkurrierender, zuweilen sogar von überwiegender Bedeutung sind; insbesondere das Vorhandensein von Bodenschätzen und die verkehrspolitischen Verhältnisse. Es gibt Gegenden, die von jeher natürliche Wasserstraßen zur Verfügung hatten oder früh in den Besitz künstlicher Wasserstraßen gekommen sind, ohne einer besonders günstigen wirtschaftlichen Entwicklung

[1] Vgl. S. 9 ff.

teilhaftig geworden zu sein, weil hierfür die sonstigen Voraussetzungen fehlten, und es gibt anderenteils wichtige Industriebezirke, welche auch ohne Wasserstraßen es zu großer Blüte gebracht haben. In der Osthälfte des preußischen Staates sind die natürlichen Wasserstraßen zahlreicher als im Westen, und die Hohenzollern haben seit Jahrhunderten für ihre Verbindung durch Kanäle gesorgt; sowohl zwischen Elbe und Oder, als auch zwischen Oder und Weichsel und zwischen Pregel und Memel. Gleichwohl sind diese Gebiete zu allen Zeiten wirtschaftlich im Rückstande gewesen gegenüber dem von der Natur reicher ausgestatteten und durch eine ältere Kulturentwicklung begünstigten Westen. Die Eisenindustrie in Peine und Osnabrück ist auch ohne Wasserstraßen zu hoher Blüte gelangt, weil der Boden die ihr notwendigen Rohstoffe darbot; dasselbe kann von der oberschlesischen Bergwerks- und Hütteninbustrie gesagt werden, welche vor der im Jahre 1898 vollendeten Oderkanalisierung eine wirksame Schiffahrtsverbindung mit ihrem Absatzgebiete nicht besaß[1].

Der Hinweis auf die gesteigerte Steuerleistung der mit Wasserstraßen ausgestatteten Gebiete hat in dem langen Streit über die Schiffahrtsabgaben eine große Rolle gespielt, und zwar der Regel nach in Gestalt allgemeiner Ausführungen, zuweilen aber auch in Verbindung mit dem Versuche der zahlenmäßigen Darstellung oder wenigstens Erläuterung. Unter anderem hat Eberhard Gothein behauptet, das von Preußen durch Aufhebung von Schiffahrtsabgaben und Flußzöllen gebrachte Opfer habe sich „bald durch Hebung der Volkswirtschaft auch finanziell aufs beste bezahlt gemacht". Ausführlicher ist die Frage behandelt in der Denkschrift des Arbeitsausschusses der Rheinschiffahrtsinteressenten vom Jahre 1905, wo es auf Seite 106 heißt:

> „Zwischen der ungeheuren Entwicklung und Steigerung der Erwerbstätigkeit in unserem deutschen Vaterlande und der Verbilligung der Frachtkosten besteht unleugbar ein großer volkswirtschaftlicher Zusammenhang. Es hieße diesen Zusammenhang leugnen, wollte man behaupten, daß die Stromverbesserung und die Abgabenfreiheit der Schiffahrt auf dem Rheine leidiglich den Verfrachtern, Spediteuren und Schiffern zugute gekommen sei."

Im Anschluß hieran werden statistische Vergleiche angestellt zwischen den

---

[1] Im Jahre 1905 versandte der Regierungsbezirk Oppeln (Verkehrsbezirk 13) mit der Eisenbahn 15 093 015 t Kohlen, Briketts und Koks und 678 786 t Eisen; auf der Oderwasserstraße aber nur 1 598 202 t Kohlen usw. und 44 103 t Eisen. Dabei ist der ganze Abgang und Durchgang in Breslau zu Tal als Ausfuhr des Verkehrsbezirks 13 gerechnet.

Provinzen Rheinland, Westfalen und Hessen—Nassau einerseits und dem Gesamtgebiet des preußischen Staates anderseits in bezug auf Fläche, Bevölkerung, steuerpflichtiges Einkommen, Steuerleistungen, Zolleinnahmen, Sparkasseneinlagen, Dampfpferdekräfte, Eisenbahngleislänge und Eisenbahngüterverkehr. Es heißt dann weiter S. 108:

„In Rücksicht darauf, daß der in obigen Nachweisungen zutage tretende Hochstand der Erwerbtstätigkeit in den vom Rheine durchströmten, zum mindesten von ihm wirtschaftlich befruchteten Landesteilen in erster Linie auf den belebenden Einfluß der ebenso leistungsfähigen wie billigen Rheinschiffahrt zurückzuführen ist, kann man aus gutem Grunde sagen, daß die Rheinschiffahrt schon hierdurch den auf ihr Konto entfallenden Teil der früheren Aufwendungen für Stromverbesserungen mehr als hinlänglich verzinst und dem Staate wieder eingebracht hat,"

und S. 116/117 wird nochmals betont:

„Es wäre unbillig, zu verkennen, daß die Träger dieser (der Schiffahrts-) Abgaben, seien es welche Interessenten im Gebiete des Rheines immer, in Gestalt ihrer durch die freie Schiffahrt gehobenen allgemeinen Steuerleistungsfähigkeit und Leistung den Uferstaaten schon heute einen wertvollen Ersatz der staatlichen Aufwendungen für den Strom gewähren. — Die Aufwendungen für den Strom sind allesamt zum Nutzen und zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwunges des ganzen Rheingebietes angelegt, und diese Anlage trägt fortdauernd reiche Zinsen."

Es wird also die Entwicklung des Wohlstandes und der Steuerkraft in den Westprovinzen in eine kompensatorische Beziehung zu den Leistungen des Staates für den abgabenfreien Rhein gebracht[1].

Eine nähere Untersuchung führt indessen zu dem Ergebnis, daß eine solche Beziehung für einen sehr großen Teil jener drei Provinzen ausgeschlossen, für den Rest nur in beschränktem Maße vorhanden und keinesfalls zahlenmäßig auch nur annähernd bestimmbar ist. Die Bergwerks- und Eisenindustrie des Siegerlandes, an der Lahn, an der Saar, an der Wurm und Inde können die Rheinwasserstraße gar nicht oder nur für einen verschwindenden Bruchteil ihrer Rohmaterialien und Erzeugnisse benutzen[2].

---

[1] In ähnlicher Weise Lotz, Kritik der neuesten Argumente für Abgaben auf den natürlichen Wasserstraßen in den Schriften des Deutsch-österreichisch-ungarischen Verbandes für Binnenschiffahrt XI, S. 15, 16, wo die Rheinprovinz mit den Regierungsbezirken Wiesbaden und Magdeburg, „die sicher an der Entwicklung der Rhein- und Elbschiffahrt mitinteressiert sind", und „das an der Binnenschiffahrt hervorragend interessierte Berlin" für die Vergleiche zugrunde gelegt werden.

[2] In Oberlahnstein wurden 1905 in Rheinschiffe verladen 145 803 t Erze und

Übrigens sind diese Industrien auch weit älter als die Rheinregulierung. Selbst die hart am Rhein belegenen oder von ihm durchschnittenen Produktionsgebiete sind für den weitaus größten Teil ihrer Transporte auf die Eisenbahn angewiesen. Das Cölner Braunkohlenrevier hatte, obwohl wenige Kilometer vom Rhein entfernt, im Jahre 1906 bei 7 960 000 t Förderung nur einen Absatz von etwa 70 000 t Preßkohlen auf der Wasserstraße. In demselben Jahre wurden mit der Eisenbahn aus jenem Revier 237 584 t Braunkohlen einschließlich der Preßkohlen versandt und 740 028 t innerhalb des Verkehrsbezirks (Rheinprovinz linksrheinisch) befördert. Der Niederrheinisch-Westfälische Industriebezirk, welcher in der Statistik der Güterbewegung auf deutschen Eisenbahnen die Bezirke 22 und 23 umfaßt, versandte 1905 an Steinkohlen und Koks etwa 26 000 000 t mit der Eisenbahn[1], 10 731 931 t auf dem Rhein und 203 268 t auf dem Dortmund—Ems-Kanal. Selbst nach den Niederlanden, welche durch die große Wasserstraße des Rheins mit jenem deutschen Kohlenbecken auf das günstigste verbunden und mit einem ungewöhnlich weit verzweigten inneren Wasserstraßennetz, dem engmaschigsten der Welt, ausgestattet sind, gingen 1905 aus den beiden Ruhrrevieren 3 426 974 t mit der Eisenbahn. Von dem Eisenerzbedarf dieses Reviers kamen 1905 = 1 064 844 t mit der Eisenbahn und 4 516 658 t zu Wasser an.

8960 t Eisen, während der Verkehrsbezirk Hessen-Nassau einen Bahnversand von 577 781 t Erzen und 334 194 t Eisen hatte; der Empfang betrug auf der Wasserstraße in Oberlahnstein 668 t Eisenerz und 2212 t Eisen gegen 31 991 t und 480 942 t auf der Bahn. Die Saarindustrie ist fast ausschließlich auf die Eisenbahn angewiesen, namentlich auch für die Verbindung mit ihrem Ausfuhrhafen Antwerpen. Die Binnenschiffahrt spielt für sie eine ganz unbedeutende Rolle. Im Jahre 1905 versandten die staatlichen Saargruben 7 134 166 t Kohlen auf der Eisenbahn und nur 481 121 t auf der kanalisierten Saar. Unbedeutende Eisensendungen gehen nach Ludwigshafen, um dort ins Rheinschiff umgeschlagen zu werden. Im Jahre 1905 empfing die Saar an Eisenerz 2 125 124 t mit der Bahn und 93 861 t zu Wasser. Sie versandte an Eisen 1 119 972 t mit der Bahn, wovon 137 500 t in Ludwigshafen umgeschlagen sind, und 4873 t auf der Saar. Die Saarindustrie ist also fast ausschließlich auf die Eisenbahn angewiesen.

[1] In dieser Zahl sind nur die Sendungen enthalten, welche aus dem vereinigten Bezirk 22/23 herausgegangen sind; es sind also die Sendungen zwischen den beiden Bezirken und innerhalb eines jeden von ihnen außer Ansatz geblieben. Außerdem sind die zu Wasser aus den Ruhrhäfen versandten Kohlen abgezogen. Ohne diesen Abzug stellt sich die Versandziffer auf etwas über 36 000 000 t; der darin enthaltene Versand nach Rheinhafenstationen (Bezirk 23) ist größer wie die Menge der aus den Häfen verschifften Kohlen. Die Zahlen enthalten außer Kohlen auch Briketts und Koks.

Diese Zahlen sollen dartun oder wenigstens andeuten — denn eine erschöpfende Klarstellung der wirtschaftlichen Zusammenhänge würde hier zu weit führen —, daß der erfreuliche Aufschwung des wirtschaftlichen Lebens und die ihm entsprechende Steigerung der Steuerkraft im Verkehrsgebiet des Rheins zwar zum großen Teile auf den billigen Frachten der Wasserstraße beruhen, daß es aber auf der anderen Seite eine gewaltige Übertreibung sein würde, wenn man die dortige Entwicklung ausschließlich oder auch nur überwiegend auf dieses eine Moment zurückführen wollte. Es ist weit davon entfernt, das allein ausschlaggebende zu sein; die Ausstattung der nächsten Umgebung des Stromes mit Bodenschätzen spielt eine mindestens ebenso große Rolle. Die Kohlenlager am rechten Rheinufer wurden lange vor dem Beginn der Rheinregulierung ausgebeutet, und schon vor diesem Zeitpunkte wurden große Mengen von Ruhrkohlen auf dem Rhein verschifft. Die Kohlenausfuhr nach Niederland erreichte schon 1840 — bis zu Anfang der 40er Jahre war der Zustand der Fahrrinne durch Strombauten nicht wesentlich verbessert — die für jene Zeit bedeutende Menge von 140 909 t[1].

Es müßte nun ferner aus den irgendwie bewerteten Vorteilen, welche der Rhein seinem Verkehrsgebiete tatsächlich gebracht hat, dasjenige Maß von Vorteilen wieder ausgeschieden werden, welches er auch ohne Regulierung und ohne Aufhebung aller Schiffahrtsabgaben hätte bringen können. Daß derartig hypothetische Erwägungen zu einem brauchbaren Ergebnisse nicht führen können, bedarf keiner weiteren Erörterung. Es mag aber doch darauf hingewiesen werden, daß der preußisch-niederländische Unterlauf des Rheins von Ruhrort abwärts schon vor dem Beginn der Fahrwasserverbesserung die Verwendung von Schiffen mit 300 t Tragfähigkeit gestattete und daß die späteren Fortschritte der Schiffahrt nicht ausschließlich auf den Strombauten, sondern zum Teil auch auf Verbesserungen der Schiffbautechnik und der Betriebseinrichtungen beruht haben. Insbesondere wurde durch Erbauung eiserner Schiffe und durch die Verwendung der Dampfkraft zum Schleppen die Leistungsfähigkeit der Betriebsmittel außerordentlich gesteigert; bekanntlich haben eiserne Schiffe einen geringeren Leertiefgang als hölzerne von gleicher Tragfähigkeit und sie erfordern geringere Schleppkraft, während durch die Verwendung von Schleppdampfern die Reisedauer wesentlich verkürzt und die Ausnutzung der Fahrzeuge entsprechend verbessert worden ist. Diese

[1] Nach der Statistik von Lobith im Jahresbericht der Zentralkommission für Rheinschiffahrt von 1841; vgl. auch Nasse, Der Rhein als Wasserstraße, in den Schriften des Vereins für Socialpolitik CII, 3. Bd. 1905, S. 31. In den ersten Jahrzehnten nach 1815 lag der Schwerpunkt der Strombautätigkeit in der Herstellung der Leinpfade.

Fortschritte und Verbesserungen wären auch der Schiffahrt auf dem unregulierten Rheine zugute gekommen. Daß man mit Fahrzeugen von etwa 300 t Tragfähigkeit bedeutende Verkehrsleistungen erzielen kann, beweist das Beispiel der Märkischen Wasserstraßen, von welchen drei Vierteile nur mit Fahrzeugen von höchstens 170 t Tragfähigkeit benutzt werden können, während der Rest mit Schiffen mit 400 bis 600 t befahren wird. Die sehr wichtige Verbindung zwischen Berlin und Stettin durch den Finowkanal ist nur für den kleineren Schiffstypus eingerichtet und gleichwohl bis zur Grenze ihrer Leistungsfähigkeit beansprucht; sie hat einen Verkehr von etwa 2 3/4 Millionen Gütertonnen. Es ist also anzunehmen, daß auch auf dem unregulierten Rhein der Verkehr sich entwickelt hätte, wenn auch in geringerem Maße.

Noch weniger hätte die Erhebung einer mäßigen Schiffahrtsabgabe in Anbetracht der gleichzeitig ausgeführten bedeutenden Schiffahrtsverbesserungen einer kräftigen Entwicklung des Verkehrs auf dem Strome und des Wohlstandes in seinem Einflußgebiete im Wege gestanden. Der Wahrscheinlichkeitsbeweis hierfür ist zu entnehmen aus der Tatsache, daß während des Bestehens der Rheinzölle, die hinsichtlich ihrer Höhe mit den jetzt geplanten Schiffahrtsabgaben kaum vergleichbar sind, dennoch der Verkehr an der Zollgrenze bei Emmerich von 328 908 t im Jahre 1832[1] auf 1 609 901 t im Jahre 1866, also auf das Fünffache gestiegen ist. Wenn die Steigerung von 1866 bis 1905, also einem annähernd ebenso langen Zeitraume, bis 20 673 189 t gelangt ist und etwa das Zwölffache betragen hat, so darf dieser Fortschritt in der Entwicklung keineswegs allein dem Wegfall der Rheinzölle zugeschrieben werden. Die stärkere Zunahme erklärt sich hauptsächlich durch den rascheren Aufschwung, welchen das wirtschaftliche Leben Deutschlands überhaupt in der Zeit nach 1866, verglichen mit den vorangegangenen drei Jahrzehnten, aufzuweisen hat, und durch den Umstand, daß die wichtigsten Verbesserungen der Fahrstraße zwischen Mannheim und der niederländischen Grenze in das letzte Drittel des vorigen Jahrhunderts fielen.

Daß auch auf abgabepflichtigen Wasserstraßen eine starke Entwicklung der Schiffahrt möglich ist, ergibt sich aus einer Vergleichung zwischen der Verkehrszunahme in Berlin—Charlottenburg und in Duisburg—Ruhrort. Der Verkehr von Duisburg—Ruhrort ist in dem Zeitraum von 1860 bis 1905 von 1 995 438 t auf 15 517 103 t, also um das 7,7 fache gestiegen, während er in

[1] Nach den Anschreibungen des niederländischen Zollamtes in Lobith, Bericht der Rheinschiffahrts-Zentralkommission 1841.

Berlin — Charlottenburg gleichzeitig von 1 885 605 t[1] auf 10 102 237 t, also um etwa das 5,3 fache angewachsen ist. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, daß die Ruhrhäfen den größten deutschen Kohlenbezirk als Hinterland haben, an einem für Schiffe bis zu 2 600 t benutzbaren Strome, der leistungsfähigsten Wasserstraße Europas, liegen und ausgedehnte Umschlagsvorrichtungen mit vorzüglichen Eisenbahnanschlüssen besitzen, während Berlin in einer mit Bodenschätzen dürftig ausgestatteten Provinz belegen, nur mit Fahrzeugen von 170 bis höchstens 600 t erreichbar, fast ohne jeden Anschluß zwischen Eisenbahn und Schiffahrt und auch für den Ortsverkehr mit Lösch- und Ladevorrichtungen sehr mangelhaft versehen ist. Die Schiffahrtsabgaben betragen im Durchschnitt auf der Verbindung Magdeburg—Berlin 0,22, Stettin—Berlin und Cosel—Berlin 0,12 und Hamburg—Berlin 0,06 Pf. auf das tkm, wobei die zwischen Elbe und Oder und auf der Oder zwischen Cosel und Breslau erhobenen Abgaben auf die abgabenfreien Elb- und Oderstrecken jener 4 Verbindungslinien mit verteilt sind. Die tatsächliche Belastung des Schiffsverkehrs mit Berlin auf diesen Hauptlinien ist also etwa fünfmal, dreimal und einhalbmal höher als die für den Rhein in Aussicht genommene von 0,04 für das tkm. Endlich kommt in Betracht, daß ein bedeutender Teil der Berlin—Charlottenburger Großindustrie sich seit 1860 in Vorortsgemeinden an der Wasserstraße angesiedelt hat und mit seinem Schiffsverkehr in der für 1905 angegebenen statistischen Zahl nicht vertreten ist.

Man wird hiernach der Abgabenfreiheit des Rheins unter den Ursachen, welche den wirtschaftlichen Aufschwung der westlichen Provinzen und das Anwachsen ihrer Steuerkraft herbeigeführt haben, eine entscheidende Bedeutung kaum beilegen können.

Aber auch wenn die Annahme erweislich richtig wäre, daß der Staatsaufwand für Wasserstraßen sich aus erhöhten Steuerleistungen bezahlt mache, so würde doch hierin eine befriedigende Lösung nur bezüglich derjenigen Wasserstraßen ohne weiteres zu finden sein, deren Verkehrsgebiet ganz oder in der Hauptsache einem Staate angehört, weil nur dann der Nutzen aus den Schiffahrtsverbesserungen in vollen Umfange ihrem Urheber sicher ist. Diese Voraussetzung trifft in Preußen annährend zu bei der Oder, die mit ihrem schiffbaren Laufe ganz in Preußen liegt, und deren Umschlagsverkehr auch nur wenig nach Österreich und Rußland übergreift.[2].

---

[1] Statistik des Deutschen Reiches, herausgegeben vom Kaiserlichen statistischen Amt, Bd. VII: Verkehr auf den deutschen Wasserstraßen, Berlin 1874, V 42.

[2] In Breslau—Pöpelwitz, Oppeln und Cosel betrug 1905 der Umschlagsverkehr mit Rußland 16 038 und mit Österreich-Ungarn 182 477 t bei einem Gesamtumschlage von 2 346 870 t.

Bei den gemeinsamen Wasserstraßen ist der Ausgleich zwischen dem Kostenaufwande und den höheren Steuereinnahmen schon deshalb sehr zweifelhaft für den einzelnen Staat, weil sein wirtschaftliches Interesse an der Wasserstraße, sein Anteil an dem durch den Ausbau eines Stromes entstehenden Gesamtnutzen durchaus nicht immer seinem Anteil an der finanziellen Belastung entspricht. Die letztere ergibt sich in Deutschland gegenwärtig aus der Uferlänge innerhalb des einzelnen Staatsgebietes in Verbindung mit den die Strombautätigkeit beeinflussenden natürlichen Verhältnissen der Wasserstraße. Der Vorteil aus den Schiffahrtsverbesserungen verteilt sich unter Umständen nach ganz anderem Verhältnis auf die Uferstaaten. Ein bemerkenswertes Beispiel hierfür bietet der Rhein mit seinen Nebenflüssen. Den bei weitem größten Anteil der Kosten für den Ausbau des Fahrwassers zwischen Mannheim und der niederländischen Grenze hat Preußen getragen[1], welches in Deutschland mit 690 km Uferlänge beteiligt ist, während auf Hessen nur 156 km und unterhalb Mannheim—Ludwigshafen auf Bayern nur 9, auf Baden nur 8 km entfallen. Überdies liegen auf preußischem Gebiete besonders schwierige und für den Strombau kostspielige Strecken, vor allem das Binger Loch und der anschließende Stromlauf im Gebirge bis Coblenz. Die Vorteile der Rheinregulierung sind aber den preußischen Uferstädten in weit geringerem Maße zugute gekommen, als den nichtpreußischen. Die Strombauten auf der preußischen Strecke machten das oberrheinische Gebiet überhaupt erst der Großschiffahrt zugänglich und ermöglichten die glänzende wirtschaftliche Entwicklung, welche es seitdem genommen hat. Eine Zeitlang geschah dies sogar auf Kosten der preußischen Plätze des Mittel- und

[1] Bestimmte Vergleichszahlen sollen hier nicht genannt werden, weil es sehr unsicher ist, ob die für Preußen berechneten mit denjenigen Kostensummen kommensurabel sind, welche als Aufwand der übrigen Staaten in der Presse und Literatur sowie in den Jahresberichten der Rheinschiffahrtszentralkommission genannt werden. Die Tatsache der überwiegenden Belastung Preußens wird auch schwerlich bestritten werden. Die Rheinstrecke oberhalb Mannheim ist hier nicht in Betracht gezogen worden, weil sie erst seit einiger Zeit wieder eine Bedeutung als Wasserstraße gewonnen hat, und weil die dortigen Strombauten der Schiffahrt keinen wesentlichen Nutzen gebracht, nach anderer Meinung ihr sogar geschadet haben. Vgl. Arbeitsausschuß der Rheinschiffahrtinteressenten S. 56, 57 und „Der Rheinstrom pp." im Auftrage der Reichskommission zur Untersuchung der Rheinstromverhältnisse, herausgegeben vom badischen Zentralbureau für Meteorologie und Hydrographie, S. 240, Berlin 1889, Ernst & Dorn. Trotz der Neuanlage von Häfen in Karlsruhe, Kehl und Straßburg ist Mannheim bis heute noch der Hauptendpunkt der oberrheinischen Schiffahrt und der Brennpunkt nicht nur der Schiffahrts-, sondern auch der Handelsinteressen Badens.

Niederrheins, die früher als Umschlagsplätze eine größere Bedeutung hatten. Der Bericht der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt für 1871 enthält hierüber die interessante Betrachtung: bei einer Prüfung des Warenverkehrs der Rheinischen Häfen während der letzten drei Jahrzehnte ergebe sich im großen Ganzen eine fast ununterbrochen (also auch zur Zeit der Rheinzölle) fortschreitende Vermehrung der Gesamtbewegung und zugleich eine zunehmende „Verteilung" des Verkehrs auf alle schiffbaren Strecken des Rheinstromes. Der Verkehr sei in Wesel von 107 429 t im Jahre 1846 auf 74 457 t, in Cöln von 379 972 t im Jahre 1856 auf 242 790 t, in Coblenz von 116 181 t im Jahre 1843 auf 54 277 t gefallen, dagegen in Mannheim von 86 875 t im Jahre 1843 auf 401 806 t und in Ludwigshafen von 18 719 t im Jahre 1843 auf 156 041 t gestiegen; außerdem seien ganz neue Hafenplätze, Maxau, Gustavsburg und Oberlahnstein, entstanden[1]. Der in mehreren niederrheinischen Häfen entstandene Ausfall werde demnach durch die in anderen, besonders oberrheinischen Häfen eingetretene Verkehrszunahme mehr denn ausgeglichen. Übrigens seien nicht alle preußischen Rheinhäfen in ihrem Wasserverkehr zurückgegangen, wie der mit dem Rhein in Verbindung stehende Duisburger Hafen beweise.

Wenn auch in der Zeit nach 1871 der absolute Rückgang im Verkehr jener preußischen Rheinstädte aufgehört und ein neues Anwachsen stattgefunden hat, so ist doch die relative Überflügelung durch die oberrheinischen Plätze nicht nur bestehen geblieben sondern immer schärfer hervorgetreten. Diese Überflügelung zeigt sich selbst gegenüber dem wichtigsten preußischen Rheinhafen Duisburg—Ruhrort, der sich zu allen Zeiten einer ziemlich konstanten Entwicklung erfreute, in augenfälliger Weise.

Vergleicht man für den Zeitraum von 1860 bis 1905 die Verkehrszunahme in Cöln, in Duisburg—Ruhrort, in Mannheim—Ludwigshafen und in dem für die Verbindnng zwischen Rhein- und Seeschiffahrt wichtigsten niederländischen Seehafen Rotterdam, so ergibt sich für Cöln eine Zunahme um etwa das vierfache, von 248 143 t auf 1 194 983 t und für Duisburg—Ruhrort, wie schon erwähnt, um das 7,7 fache, von 1 995 438 auf 15 518 103 t; dagegen für Mannheim—Ludwigshafen eine 17 fache Steigerung

[1] Die Kommission war also damals, vier Jahre nach Beseitigung der Rheinzölle, durchaus anderer Ansicht wie Eberhard Gothein, der am 16. Februar 1907 in Mannheim behauptete: „Erst infolge dieser Freigebung des Wasserweges hat am Rhein eine starke Dezentralisation der Volkswirtschaft stattfinden können." Die Unrichtigkeit dieser Darstellung wird durch die mitgeteilten Zahlen bewiesen. Der Prozeß der Verteilung vollzog sich schon vor der Aufhebung der Flußzölle; er war die Folge des beginnenden Ausbaues der Wasserstraße.

von 410 439 t auf 7 117 921 t und für Rotterdam eine 14,3 fache von 583 330 auf 8 379 922 Nettoregistertons[1].

Das Mißverhältnis in der Verkehrszunahme der preußischen Häfen zu derjenigen an dem oberen und unteren Binnenschiffahrtsendpunkt ist um so bemerkenswerter, als Cöln, Duisburg und Ruhrort seit Jahrhunderten Handelsplätze waren und die beiden letzteren vermöge ihrer Lage am Rande des Ruhrkohlenreviers eine bodenständige Industrie besaßen, während Mannheim zunächst eine künstliche Schöpfung gewesen ist und seine außerordentlichen Fortschritte — abgesehen von der Tüchtigkeit seiner Bewohner — nur dem Ausbau der Rheinwasserstraße verdankt; denn die industriellen Rohstoffe mußten in der Hauptsache zu Schiff dorthin gebracht werden. In Mannheim und Ludwigshafen liegt allerdings der Fall vor, daß die wirtschaftliche Enwicklung und die aus ihr resultierende Steigerung der Steuerkraft mit Sicherheit auf die Verbesserung einer natürlichen Wasserstraße zurückzuführen ist; im Gegensatz zu Duisburg und Ruhrort, wo dies Moment nur neben anderen wirksam war. Ebenso kann von Rotterdam gesagt werden, daß sein gewaltiger Verkehrsaufschwung die Folge der Strombauten gewesen ist, welche am Rhein und seinen Nebenflüssen im Schiffahrtsinteresse ausgeführt wurden. Ohne diese Schiffahrtsverbesserungen wäre die Vermittelung zwischen dem westdeutschen Wirtschaftsgebiete und dem Weltmarkte in viel höherem Maße den preußischen Staatsbahnen und den deutschen Nordseehäfen zugefallen. Rotterdam war im Jahre 1860 noch ein ziemlich unbedeutender Ort.

Die vorzugsweise Begünstigung der Endpunkte der Binnenschiffahrt durch die Stromverbesserungen ist an sich naturgemäß. In Rotterdam vereinigt sich der gesamte Verkehr des großen deutschen Rheingebietes mit dem Weltmarkte, soweit er sich der Binnenwasserstraßen bedient, abgesehen von den verhältnismäßig geringen Verkehrsmengen, welche auf Amsterdam und Antwerpen entfallen[2]. In Mannheim—Ludwigshafen anderseits vereinigt

[1] Bei Rotterdam sind einklarierte Seeschiffsräume verglichen, vgl. die Angaben im Preußischen Handelsarchiv 1861 und Deutschen Handelsarchiv 1906, sowie wegen der Umrechnung in britische Registertonnen für 1860 die Bemerkung bei Wiedenfeld, Die nordwesteuropäischen Welthäfen in ihrer Verkehrs- und Handelsbedeutung in den Veröffentlichungen des Instituts für Meereskunde und des geographischen Instituts, S. 361, Berlin 1903, Mittler. Für die Binnenhäfen sind Gewichtstonnen zu 1000 kg angegeben; bei Mannheim ist Rheinau, weil nicht zum Gemeindebezirk gehörig, außer Berechnung gelassen. Bei Duisburg ist der Hochfelder Hafen und der Industrieverkehr am Hochfelder Rheinufer mitberechnet. — In Mainz war die Verkehrszunahme von 1860—1905 etwas größer wie in Cöln, nämlich von 205 568 t auf 1 075 467 t ohne Gustavsburg.

[2] Nach dem Jahresberichte der Rheinschiffahrtszentralkommission für 1905

sich der gesamte Verkehr des südwestdeutschen und schweizerischen Hinterlandes dieser Plätze. Der Umschlag ist hier besonders vorteilhaft, weil er sich ungefähr in der Verlängerung der Wasserstraße vollzieht und deshalb dem Wettbewerbe des reinen Eisenbahnverkehrs viel weniger unterliegt wie der Umschlag eines nicht am Schiffsendpunkte liegenden Platzes; denn dort bewegt sich der Umschlagsverkehr annähernd im rechten Winkel zur Wasserstraße, also auf einem Umwege, dem gegenüber der Eisenbahnverkehr auf der kürzeren Linie leichter konkurrieren kann [1].

Vergleicht man die gesamte Entwicklung aller deutschen und niederländischen Rheinhäfen, so ergibt sich bei den letzteren ein wesentlich günstigeres Bild. Der Verkehr stieg in den Jahren 1895 bis 1904 in Deutschland von 15 816 573 auf 35 314 239 t, also um 123 vom Hundert, in Niederland dagegen von 7 617 641 auf 17 773 645 t zu 1000 kg also um 133 vom Hundert [2]. Diese Erscheinung ist um so bemerkenswerter, als in jenem Jahrzehnt auf der viel längeren deutschen Rheinstrecke zahlreiche Häfen — es mag nur auf Straßburg, Kehl, Karlsruhe, Cöln, Düsseldorf, Duisburg und Rheinhausen hingewiesen werden — teils neu entstanden, teils in großem Maße erweitert worden sind, während in Niederland eine Vermehrung und Verbesserung der Binnenhäfen auch nicht annährend in gleichem Maße stattgefunden hat. Hiernach scheinen die Verkehrsvorteile aus der Verbesserung der Rheinwasserstraße den Niederlanden im höheren Maße zu Gute zu kommen als den deutschen Staaten.

Ähnliche Ungleichheiten zeigen sich auch bei den anderen gemeinsamen Strömen. Von der Elbstrecke oberhalb Entenwärder — unterhalb dieses Punktes ist der Fluß Seewasserstraße — entfallen beispielsweise auf Hamburg 30 km und auf Anhalt 108 km Uferlänge. Die Strombaulast ist für Anhalt größer als für Hamburg, während umgekehrt das Interesse an der Wasserstraße und der Nutzen von ihr für Hamburg ungleich bedeutender ist als für Anhalt. Der erstere Staat hat nur Handels- und Schiffahrtsinteressen, während diese Interessen in dem letzteren doch nur eine Nebenrolle spielen. Bei Anhalt fällt ferner das Mißverhältniß zwischen Fläche und

---

betrug in diesem Jahre der durch die Rheinschiffahrt vermittelte Güterverkehr mit Deutschland in Rotterdam 12 771 307 t, in Amsterdam 478 320 t und in den belgischen Häfen 4 435 580 t.

[1] Selbstverständlich haben hiermit nur die Grundrichtungen des Verkehrs bezeichnet werden sollen. Der Umschlagsverkehr geht in Wirklichkeit fächerförmig auseinander. Er ist einem Streukegel vergleichbar, dessen Achse in einem Falle rechtwinklig zur Wasserstraße, im anderen Falle in ihrer Verlängerung liegt.

[2] Vgl. Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1906 S. 377.

Uferlänge in die Augen; es hat bei 2347 qkm an der Elbe 108 und an der Saale 49 km Uferlänge zu unterhalten. Ein näheres Eingehen auf die Verkehrsentwicklung würde auch für das Elbgebiet zu dem Ergebnis führen, daß die Vorteile der Stromverbesserung, die ganz überwiegend, nämlich für 816 km Uferlänge, dem preußischen Staate zur Last fiel, mehr den nichtpreußischen Elbhäfen an den oberen und unteren Schiffahrtsendpunkten zu Gute gekommen sind, als den in der Mitte gelegenen preußischen Plätzen, insbesondere der Stadt Magdeburg.

Die Vorteile aus der Verbesserung einer gemeinsamen natürlichen Wasserstraße kommen also den einzelnen Staaten in sehr verschiedenem, im voraus nicht immer zu berechnendem Maße, und keineswegs immer in dem Maße der Beteiligung an den Strombaulasten zugute; sie erstrecken sich auch über Staaten, die zwar im Verkehrsgebiete des Stromes liegen und ihn durch Umschlag mittelbar benutzen, aber nicht an ihn grenzen und deshalb keine Strombaukosten tragen. Nun kann allerdings derjenige Staat, welcher einen im Verhältnis zu seinen Aufwendungen geringeren Nutzen aus der Stromverbesserung zieht, hieraus keinen Anlaß zur Klage entnehmen, sofern er nur eine annährende Sicherheit dafür hat, daß sein Kostenanteil in entsprechend gesteigerten Steuerleistungen seiner Staatsangehörigen Deckung findet; er kann sich in diesem Falle über das Mißverhältnis zwischen Lasten und Vorteilen hinwegsetzen und braucht anderen Uferstaaten oder Nichtuferstaaten ihren etwaigen höheren Nutzen nicht zu mißgönnen. Aber jene Sicherheit wird kaum jemals vorhanden sein; es handelt sich hier um wirtschaftliche Werte und Zusammenhänge, die der exakten Feststellung unzugänglich sind, um Meinungssachen. Jedenfalls ist die Tatsache zu verzeichnen, daß die Verbesserung gemeinsamer Wasserstraßen zum Schaden der nationalen Verkehrsinteressen auf außerordentliche Schwierigkeiten stößt, die nicht vorhanden sein könnten, wenn jeder der beteiligten Staaten die Überzeugung hätte, daß er für seinen Anteil an den Baukosten durch eine entsprechende Steigerung des Wohlstandes, der Steuerleistungen und der sonstigen Staatseinnahmen auf seinem Gebiete schadlos gehalten würde. Es braucht nur an die Rheinregulierung zwischen Sondernheim und Straßburg, an die Kanalisierung des Mains zwischen Offenbach und Aschaffenburg und an die Kanalisierung des Neckars von Heilbronn abwärts erinnert zu werden. Im letztern Falle ist dem Vernehmen nach von Baden die Bedingung gestellt worden, daß Württemberg die Kosten der Kanalisierung auch auf badischem Gebiete tragen solle — was darauf hindeuten würde, daß Baden die Theorie von dem finanziellen Ausgleich der Wasserbaukosten durch Steigerung der Steuerleistungen und sonstigen Staatseinnahmen hier nicht als anwendbar erachtet. Noch größere Schwierig-

keiten werden sich wahrscheinlich der Anwendung dieser Theorie entgegenstellen, wenn es sich einmal um die Schiffbarmachung oder die Wiederherstellung der Schiffbarkeit des Rheins zwischen Straßburg und Basel und zwischen Basel und dem Bodensee handeln wird. Auch bei dem Ausbau der Saale von Creypau abwärts, welcher wahrscheinlich im Falle des Anschlusses von Leipzig an diese Wasserstraße notwendig werden wird, könnte jene Theorie in Widerstreit mit der Wirklichkeit geraten[1].

Das Ergebnis dieser Untersuchungen ist dahin zusammenzufassen, daß die Ungleichmäßigkeit in der Verteilung der Wasserstraßen und Häfen über das Staatsgebiet weder durch die angeblich universale Wirkung des Umschlagsverkehrs noch durch die vermeintliche kompensatorische Beziehung zwischen Wasserbaukosten und Steigerung der Staatseinnahmen ausgeglichen wird, daß also die Voraussetzungen für die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips auf Wasserstraßen und Häfen nicht gegeben sind.

Ihre Behandlung als freies Genußgut kann auch durch die Vergleichung mit anderen Verkehrsanstalten nicht gerechtfertigt werden. Wenn es richtig wäre, daß die Behandlung der Wasserstraßen als freies Genußgut sich durch Anwachsen der Steuerkraft und der Staatseinnahmen bezahlt macht, so könnten die finanzpolitischen Schlußfolgerungen aus dieser Erfahrungstatsache gerechterweise nicht auf die Schiffahrtswege beschränkt bleiben. Die günstige Wirkung, welche die Abgabenfreiheit der Wasserstraßen auf die wirtschaftliche Entwicklung der beteiligten Gebiete ausübt, beruht auf nichts anderem als auf der Verbilligung der Frachten um diejenigen Summen, welche der Staat zur Verzinsung der Wasserbaukosten und zur Deckung des Unterhaltungsaufwandes ausgiebt und von den Benutzern der Schiffahrtswege nicht wieder einzieht. Die gleiche günstige Wirkung ließe sich innerhalb des ganzen Schienenstraßennetzes dadurch erzielen, daß der Staat darauf verzichtet, die Bau- und Unterhaltungskosten des Bahnkörpers herauszuwirt-

[1] In den bisherigen Ausführungen sind nur solche Fälle erwähnt worden, wo durch die Verlängerung der Wasserstraße in der Richtung nach oben der den Mittel- und Unterlauf besitzende Staat einen Teil der bisherigen Verkehrsvorteile verliert oder zu verlieren fürchtet. Es kommt aber auch der umgekehrte Fall vor, wo das Unterbleiben dieser Verlängerung den Unterlieger hindert, die wirtschaftlichen und finanziellen Früchte seiner Strombautätigkeit zu ernten. Beispiele hierfür sind die Weichsel und die Memel, deren Verkehr sich solange nicht entsprechend entfalten kann, bis die auf russischem Gebiete liegenden oberen Flußstrecken ebenfalls für die Schiffahrt ausgebaut worden sind. Die preußischen Teile des Unterlaufes dieser Ströme sind zu kurz, um einen bedeutenden Verkehr entwickeln zu können, und ermangeln der geeigneten Schiffahrtsendpunkte, wie sie etwa in Warschau und Kowno sich darbieten würden.

schaften, und nur die Deckung der Betriebskosten der Tarifbildung zugrunde legt. Die Frachtverbilligung auf den Eisenbahnen würde ebenso die Entwicklung des Wohlstandes und der Steuerkraft beschleunigen, nur in einer viel umfassenderen und gleichmäßigeren Weise[1]. Es wird freilich nicht leicht eine Regierung und eine Volksvertretung geben, welche das Vertrauen dazu hat, daß die einer solchen Frachtermäßigung zu opfernden Teile der Eisenbahnrente wirklich durch das Medium der Wohlfahrtssteigerung und einer tadellosen Steuerverfassung wieder als Mehreinnahme an einer anderen Stelle des Staatshaushaltes zum Vorscheine kommen wird — ganz abgesehen davon, daß dieser Umbildungsprozeß von Eisenbahnrente in Steuerleistung sicherlich erhebliche Zeit erfordert, während welcher eine sehr empfindliche finanzielle Lücke bestehen bliebe. Die Scheidung zwischen den Selbstkosten des Eisenbahnkörpers und den Betriebskosten würde, wenn auch bei der praktischen Durchführung einige Zweifel auftauchen können, doch auf unüberwindliche Schwierigkeiten nicht stoßen. Die einmalige, wahrscheinlich sehr bedeutende Tarifermäßigung würde für die Eisenbahnfrachtinteressenten einen dauernden Gewinn selbst in dem Falle bedeuten, wenn für den Betrieb nicht das Gebührenprinzip aufgestellt, sondern das Erwerbsprinzip beibehalten werden sollte. Denn das Anwachsen der Einnahmen durch Tariferhöhungen wäre auch für die Zukunft sehr unwahrscheinlich; Überschüsse über die Betriebskosten würden nur durch Zunahme des Verkehrs und Verbesserungen im Betriebe zu erwarten sein[2].

Im Grunde genommen ist die Nutzanwendung des Gedankens, daß die der wirtschaftlichen Entwicklung dienende Staatstätigkeit sich mittelbar durch Hebung der Steuerkraft bezahlt macht, nicht auf Wasserstraßen und Eisenbahnen beschränkt. Man könnte mit ungefähr der gleichen Begündung auch für andere Staatsanstalten mit volkswirtschaftlichen Aufgaben —

---

[1] Wenn der Arbeitsausschuß der Rheinschiffahrtsinteressenten S. 108 sagt: „In ihrer direkten Wirkung auf die Staatsfinanzen lassen sich Eisenbahn und Schiffahrt miteinander nicht vergleichen", so kann das als richtig zugegeben werden. Hier handelt es sich aber um die indirekte, auf dem Umwege über die Steuerkraft eintretende Wirkung, und hinsichtlich ihrer ist der Vergleich nicht nur zulässig, sondern unausweichlich. Es bestehen da höchstens graduelle Unterschiede, insofern Wasserstraßen in der Regel eine stärkere Förderung des Wirtschaftslebens bringen. Daraus kann aber keine Folgerung in der Richtung gezogen werden, daß man die Steigerung der Steuerkraft durch Eisenbahnen bei der finanziellen Behandlung dieser Verkehrsanstalt außer Betracht ließe und nur bei den Wasserstraßen berücksichtigte.

[2] Vgl. die Ausführungen S. 80 und die Andeutung einer Berechnung in der Tabelle S. 81.

etwa für Post und Telegraph — die teilweise oder gänzliche Gebührenfreiheit verlangen.

Die Zulässigkeit des Vergleichs zwischen Eisenbahnen und Wasserstraßen in bezug auf die finanzielle Behandlung beider ist allerdings vielfach bestritten, und zwar gerade mit dem Hinweise auf das Betriebsmoment, welches einem solchen Vergleiche hindernd entgegenstehe. Bei den Eisenbahnen dürfe und müsse der Staat auf die Erzielung von Einnahmen Bedacht nehmen, weil er das „Risiko des Betriebes" zu tragen habe; bei den Wasserstraßen stehe ihm eine solche Rechtfertigung nicht zur Seite, denn die von ihm geforderten Schiffahrtsabgaben seien „eine risikofreie Verkehrssteuer"[1].

Diese Begründung hat zunächst den Mangel, daß sie nur auf Eisenbahnen mit Reinüberschüssen, nicht aber auf solche Eisenbahnen paßt, die nur die Selbstkosten einschließlich der Kapitalverzinsung decken oder einen noch geringeren Ertrag abwerfen, also tatsächlich, wenn auch unfreiwillig, nach dem Gebührensystem bewirtschaftet werden. Denn als Risikoprämie würden doch keinesfalls alle Eisenbahneinnahmen, sondern nur die über volle Selbstkostendeckung hinaus erzielten Gewinne aufgefaßt werden können. Der Hinweis auf das Betriebsrisiko würde also keinesfalls gegen Schiffahrtsabgaben an sich zu verwerten sei; er würde nur für die Anwendung des Erwerbsprinzips auf Eisenbahnen und gegen dessen Übertragung auf Wasserstraßen sprechen, ohne die Behandlung der letzteren nach dem Gebührenprinzip auszuschließen. Aber abgesehen hiervon sind auch die tatsächlichen Voraussetzungen jenes Gedankenganges nicht oder doch nur in sehr beschränktem Sinne zutreffend. In Deutschland ist das Eisenbahnbetriebsrisiko unter der Herrschaft des Staatsbahnsystems, in Anbetracht des damit verbundenen Betriebsmonopols, in Ermangelung jedes inländischen Eisenbahnwettbewerbes und mit Rücksicht auf das Staatseigentum an den Wasserstraßen ein verhältnismäßig eng begrenztes. Die Einnahmen der Staatseisenbahnen — der preußischen wenigstens[2] — sind in der Hauptsache nur von der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes abhängig; sie werden beeinflußt durch die Bewegung der Löhne und Materialpreise in den Ausgaben, des Handels und der Produktion in den Einnahmen. Die in dieser Entwicklung eintretenden Schwankungen machen sich bei den Reinerträgen der Eisenbahn fühlbar, aber nicht mehr als bei anderen Einnahmequellen des Staates, bei Domänen,

[1] Vgl. u. a. Vortrag des Dr. Behrend in der Dresdener Protestversammlung am 18. Januar 1907.

[2] Die kleinen Eisenbahnsysteme können freilich durch Tarif- und sonstige Verwaltungsmaßregeln der größeren in ihren finanziellen Ergebnissen beeinflußt werden.

Forsten und Steuern. Bei den Wasserstraßen und Häfen fallen die Schwankungen in den Löhnen und Materialpreisen zwar weniger ins Gewicht, weil hier der Betrieb und die Unterhaltung eine geringere Rolle spielen. Aber die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben richten sich ebenfalls nach dem Verkehr, und dieser ist auf den Wasserstraßen Störungen durch Naturereignisse — Niedrigwasser, Hochwasser und Eisgang —, durch Unfälle und Instandsetzungsarbeiten viel mehr ausgesetzt wie auf der Eisenbahn. Hieraus ergeben sich bedeutende Schwankungen im Verkehr und in den Einnahmen. Das Risiko bezüglich der Einnahmen ist also bei den Wasserstraßen und Häfen kaum geringer sondern eher größer als bei den Eisenbahnen. Die Erfahrung hat bewiesen, daß derjenige, welcher eine Wasserstraße oder einen Hafen baut mit der Absicht, seine Unkosten durch Schiffahrtsabgaben zu decken, ein großes Wagnis übernimmt. In den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts hat man sich vergebens bemüht, das Privatkapital für den Bau des Nordostseekanals heranzuziehen; auch die Zulassung eines Gewinnes aus Schiffahrtsabgaben in Art. 54 der Verfassung für Privatkanäle bot keinen genügenden Anreiz. Bei fast allen Wasserstraßen- und Hafenprojekten der letzten 25 Jahre haben Regierung und Volksvertretung die Absicht der Selbstkostendeckung durch Abgaben ausgesprochen; das Ziel ist aber in keinem einzigen Falle erreicht worden. Die finanzielle Bedeutung der Enttäuschungen, welche auf diesem Gebiete eingetreten sind, ist aus der noch mitzuteilenden Übersicht der Einnahmen und Ausgaben von Wasserstraßen und Häfen erkennbar. Auch bei den Gemeindeverbänden, welche dem preußischen Staate gewisse Mindesterträge an Schiffahrtsabgaben aus den durch Gesetz vom 1. April 1905 bewilligten Wasserstraßen gewährleistet haben, ist diese Bürgschaft keineswegs als eine „risikofreie" angesehen worden; die entgegengesetzte Auffassung ist in den damaligen Verhandlungen deutlich zum Ausdruck gekommen [1]. Übrigens hat auch der Abgabengegner Lotz das Vorhandensein eines Wagnisses bei der Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben anerkannt [2].

Unrichtig ist schließlich aber auch die Annahme, daß das Betriebsmoment bei den Wasserstraßen und Häfen keine Rolle spiele und nur bei den Eisenbahnen in Betracht komme. Betrieben werden nicht nur Häfen mit ihren zahlreichen Lösch- und Ladevorrichtungen, Lagerhäusern und Gleisanlagen, sondern auch Kanäle und kanalisierte Flüsse mit Hebewerken, Schleusen und

[1] Vgl. Hannoverscher Provinziallandtag, Sitzung vom 23. Februar 1906, Abg. Tramm. Rheinischer Provinziallandtag, Sitzung vom 14. Februar 1906, Abg. Krawinkel.

[2] Einleitung zu Bd. LXXXIX der Schrift des Vereins für Socialpolitik S. XIV.

Wehren[1]. Auf einer ganzen Reihe von Wasserstraßen, auf dem Teltowkanal, dem Elbe—Trave-, dem Kaiser-Wilhelmkanal und dem oberen Main, wird aber schon jetzt die Schleppkraft von der Verwaltung gestellt; für den im Bau begriffenen Kanal zwischen Hannover und dem Rhein, für die zu kanalisierende Lippe sowie für die zugehörigen Anschlußkanäle ist das Schleppmonopol des Staates gesetzlich begründet[2]. Insoweit also aus einer staatlichen Betriebstätigkeit und aus dem damit verbundenen Wagnis eine Rechtfertigung für die Anwendung des Erwerbsprinzips auf Verkehrsanstalten herzuleiten ist, würde dieses Prinzip auch für einen großen Teil der Wasserstraßen und Häfen begründet sein.

Nur der Vollständigkeit halber sei hier noch erwähnt, daß man als Grund für die Abgabenfreiheit der Wasserstraßen auch ihren angeblichen Beruf, die Tarifpolitik der Eisenbahnen regulierend und mäßigend zu beeinflussen, geltend gemacht hat. Es ist ohne weiteres klar, daß in diesem Gesichtspunkte ein Anachronismus liegt. Er mag in Deutschland zur Zeit der Privatbahnen eine praktische Bedeutung gehabt haben und für Länder wie Frankreich oder Niederland noch heute besitzen. In Deutschland, wo Eisenbahnen und Wasserstraßen Staatseigentum sind, ist er gegenstandslos.

§ 7. Berechtigung des Gebühren- und Erwerbsprinzips für Schiffahrtsanstalten und Eisenbahnen.

Wenn hiernach entscheidende Gründe für die differenzielle Behandlung von Eisenbahnen und Wasserstraßen nicht vorliegen, so entsteht weiter die Frage, ob die Gleichstellung beider auf der Grundlage des Gebühren- oder Erwerbsprinzips stattfinden soll. Da die Anwendung des letzteren eine Verkehrsbesteuerung in sich schließt, so handelt es sich am letzten Ende darum, ob der Verkehr auf Eisenbahnen und Wasserstraßen nach staatswirtschaftlichen Grundsätzen als geeignetes Steuerobjekt anzusehen ist oder nicht. Bezüglich der Wasserstraßen hat die Reichsverfassung erklärt, daß ihr Verkehr für privates, oder, genauer gesagt, für nicht staatliches, Kapital ein Gegenstand erwerbswirtschaftlicher, auf Gewinn gerichteter Tätigkeit sein darf. Darin liegt die Anerkennung der Tatsache, daß die öffentlichen Verkehrsinteressen,

[1] In manchen Häfen, z. B. in Frankfurt, betreibt die Hafenverwaltung selbst Lagerhäuser, in anderen, z. B. Duisburg und Cöln, die Gleisanlagen; in Hamburg besorgt sie das Lösch- und Ladegeschäft mit städtischen Arbeitern. Seehäfen haben oft auch Schleusen.

[2] Wo, wie auf dem Main und dem Kaiser Wilhelmkanal, kein Schleppzwang besteht, ist das Risiko der Verwaltung natürlich noch größer wie auf den Wasserstraßen mit Schleppmonopol.

welche der Gesetzgeber in erster Reihe wahrzunehmen hatte, mit einer solchen Gewinnerzielung nicht grundsätzlich unvereinbar sind. Ist sie aber zulässig für private Unternehmungen, so kann sie für den Staat als Eigentümer und Verwalter von Wasserstraßen und Häfen und als höchsten Vertreter aller öffentlichen Interessen, welchen auch die erzielten Reinerträge aus Schiffahrtsabgaben nutzbar gemacht werden würden, nicht durchaus unzulässig sein.

Indessen ist die Frage der Anwendung des Erwerbsprinzips auf die Wasserstraßen und Häfen des Staates für Deutschland insofern ohne praktische Bedeutung, als eine dahin gehende Forderung bisher von keiner politischen Partei, auch nicht von dem äußersten Flügel der agrarischen Rechten, aufgestellt worden ist. Im Gegenteil hat der preußische Landtag in § 19 des Wasserstraßengesetzes vom 1. April 1905, welcher die Abgabenerhebung für natürliche Wasserstraßen verallgemeinert, das Gebührenprinzip mit den Worten:

„Die Abgaben sind so zu bemessen, daß ihr Ertrag eine angemessene Verzinsung und Tilgung derjenigen Aufwendungen ermöglicht, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schiffahrt gemacht hat."

im Rahmen der Vorschriften des Art. 54 der Reichsverfassung ausdrücklich anerkannt.

Eine Untersuchung darüber, ob das Erwerbsprinzip bei den Eisenbahnen staatswirtschaftlich berechtigt ist oder nicht, würde hier zu weit führen[1]. Es genügt die Feststellung der Tatsache, daß die Parität zwischen Eisenbahnen und Wasserstraßen auch nach Durchführung des in jenem preußischen Gesetze aufgestellten verkehrspolitischen Programms noch keineswegs hergestellt sein würde — wenigstens nicht in Preußen, wo die Staatsbahnen einen Reingewinn für allgemeine Staatszwecke liefern, der sich seit langer Zeit alljährlich auf Hunderte von Millionen beläuft und im Staatshaushalt für absehbare Zeit nicht entbehrlich ist. Deshalb ist auch die Frage, welche Folgen sich aus der Verwirklichung des Gebührenprinzips für alle Staatsverkehrsanstalten, Eisenbahnen und Wasserstraßen, hinsichtlich ihrer Beteiligung

[1] Beiläufig mag darauf hingewiesen werden, daß die großen Gemeindeverwaltungen vielfach die örtlichen Verkehrsunternehmungen ebenfalls als Finanzquellen behandeln und durch Erzielung von Reingewinnen den Verkehr für ihre Zwecke besteuern. Frankfurt a. M. z. B. hatte aus den selbstbetriebenen städtischen Straßenbahnen 1904 einen Reinüberschuß von 983 156 Mk. und Berlin erhob von der Großen Berliner Straßenbahngesellschaft 1905 an Abgaben 3 339 349 Mk. Man sieht hieraus, daß die kommunale und staatliche Verkehrspolitik sich in der Frage der Verkehrsbesteuerung kaum unterscheiden.

an den Verkehrsaufgaben des deutschen Wirtschaftslebens ergeben würden, ohne praktisches Interesse. Aber soviel ist ohne weiteres klar, daß die von dem Oberbürgermeister in Mannheim erstrebte energische Ermäßigung der Eisenbahntarife, mit oder ohne gleichzeitige Einführung der Schiffahrtsabgaben auf den bisher abgabefreien Wasserstraßen, die Einflußzone der letzteren, ihr Umschlagsgebiet, stark einschränken würde. Die Schiffahrtsabgaben spielen dabei keine wesentliche Rolle, weil sie absolut und im Vergleich mit der Fracht zu unbedeutend sein würden [1].

Schumacher hat in seinem Referat vor dem Verein für Socialpolitik in Mannheim am 25. September 1905 den Versuch gemacht, die Wirkungen zahlenmäßig zu veranschaulichen, welche die paritätische Behandlung von Eisenbahnen und Wasserstraßen nach dem Gebührenprinzip auf die Gestaltung der Eisenbahntarife haben könnte. Er hat berechnet, daß die Durchschnittsfracht für das tkm von 3,55 Pfg. auf fast 2 Pfg. und die Wagenladungsfracht von 2,61 Pfg. auf etwa 1,1 Pfg. herabgesetzt werden könnte. Wenn man den Schumacherschen Gedankengang akzeptiert, würde man nach den Ergebnissen des Betriebsjahres 1905 für die preußisch-hessischen Staatsbahnen dahin gelangen, daß die Frachtbelastung für ein tkm der Güterbeförderung des öffentlichen Verkehrs sich von 3,55 Pfg. auf 1,73 Pfg., also etwa auf die Hälfte verringern ließe. Diese Zahlen ändern sich in 3,67 Pfg. und 1,90 Pfg., wenn man die gesamte Güterbeförderung, einschließlich der Beförderung von Tieren, Postgut, Militärgut und sonstigen Gegenständen in Betracht zieht [2].

Derartige Berechnungen können freilich nur eine ungefähre Anschauung geben; einen praktischen Wert können sie nicht beanspruchen, weil sie zum Teil auf zweifelhaften und tatsächlich bestrittenen Annahmen sich aufbauen, namentlich hinsichtlich der Höhe des Reinüberschusses, seiner Entstehung aus dem Güterverkehr und der Deckung des Aufwandes für den Personenverkehr aus dessen Einnahmen. Außer Betracht gelassen ist bei jener arithmetischen Ermittelung ferner die Einwirkung, die eine so bedeutende Tarifermäßigung auf den Eisenbahnverkehr haben würde. Er würde sicherlich sehr erheblich steigen, teils aus sich heraus, teils auf Kosten der Wasserstraßen, und ent-

[1] Vgl. oben S. 37. Die Rheinschiffahrtsabgaben für Kohlen von Duisburg nach Mannheim würden etwa 7—8 Pfg. auf die Tonne ausmachen. Es ist klar, daß eine Änderung des Rohstofftarifes der Eisenbahnen wegen eines so geringen Frachtunterschiedes überhaupt nicht vorgenommen werden würde. Wenn es hier zu einer Tarifermäßigung kommt, so würde sie wahrscheinlich viel stärker sich fühlbar machen.

[2] S. umstehende Tabelle.

Die Aufstellung der Berechnung ist folgende:

1			2	3	4	5	6	7	8
Des Etats			Bezeichnung	Geleistete Tonnenkilometer im ganzen	Einnahme im ganzen	Reinüberschuß der Eisenbahnverwaltung (rechnungsmäßiger Überschuß abzüglich der zur Verzinsung der Eisenbahnkapitalschuld aufgewendeten Beträge) — Etat der Eis.-Verw. für 1907, Beil. C, Sp. 8.	Hiernach beträgt auf 1 tkm a) die Einnahme (Sp. 4)	b) der Reinüberschuß (Sp. 5)	Bei Verwendung des ganzen Reinüberschusses zu Tarifermäßigungen im Güterverkehr würde sich die Einnahme für 1 tkm vermindern auf
Kapitel	Titel	Position		(Betriebsbericht für 1905 S. 179)			$\frac{(Sp. 4)}{Sp. 3}$	$\frac{Sp. 5}{Sp. 3}$	
				tkm	Mk.	Mk.	Pfg.	Pfg.	Pfg.
			Güterverkehr.						
23	2	1	Eilgut, einschl. Fahrzeuge aller Art	282 778 407	44 033 288				
„	„	2	Frachtgut, einschl. Fahrzeuge aller Art	30 048 765 684	1 033 198 646				
„	„	6	Leichen	5 819 993	596 167				
			Zus.: Güterbeförderung des öffentl. Verkehrs	30 337 364 084	1 077 828 101	552 246 000	3,55	1,82	1,73
„	„	5	Tierbeförderung	417 354 816	31 166 477				
„	„	3	Postgut	6 862 134	1 317 055				
„	„	4	Militärgut	54 562 560	3 776 525				
„	„	7	Frachtpflichtiges Dienstgut	388 382 047	4 898 735				
„	„	8	Nebenerträge	—	27 262 281				
			Insgesamt Einnahmetitel 2	31 204 525 641	1 146 249 174	552 246 000	3,67	1,77	1,90

sprechend höhere Einnahmen bringen, von welchen es fraglich bleibt, inwieweit sie durch das Anwachsen des Betriebsaufwandes und notwendig werdende Erweiterungs- oder Neubauten absorbiert werden würden. Es ist also unsicher, ob jene Tarifermäßigung wirklich die Selbstkostendeckung zur Folge hätte.

Aber auch wenn für die Eisenbahnen das Erwerbsprinzip beibehalten und nur für die Wasserstraßen das Gebührenprinzip verwirklicht oder vielmehr verallgemeinert wird, muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß auf den in Betracht kommenden Wasserstraßen und innerhalb ihres Umschlagsgebietes das gegenseitige Verhältnis beider Verkehrsanstalten sich zuungunsten der Wasserstraße verschiebt, wenn auch vielleicht in einer praktisch kaum fühlbaren Weise — es sei denn, daß der Ertrag der Schiffahrtsabgabe zur Ausführung neuer Verbesserungen dient, deren wirtschaftlicher Nutzen den Wert der Belastung erreicht oder übersteigt.

Vom Standpunkte der wirtschaftlichen Gerechtigkeit müßten solche Verschiebungen eben ertragen werden, und die Unterscheidung zwischen Schiffahrtsabgaben für Wasserbauten der Vergangenheit und der Zukunft ist von diesem Standpunkte aus grundsätzlich nicht zulässig, so sehr sie auch politisch ins Gesicht fallen mag.

Übrigens ist eine derartige Trennung aus verschiedenen Gründen häufig undurchführbar. Man kann den Tag bestimmen, von welchem ab ein neuer Kanal dem Verkehr zur Verfügung gestellt und hiermit volkswirtschaftlich nutzbar gemacht wird; obwohl auch dabei Übergänge und Zwischenphasen vorkommen[1]. Aber die Vorteile, welche aus dem Ausbau natürlicher Wasserstraßen und Häfen entspringen, treten im Verlaufe einer oft langjährigen Bauzeit ganz allmählich in die Erscheinung. Die Verhältnisse können beispielsweise so liegen, daß eine Mehrtiefe geschaffen werden soll, die nach und nach stufenweise eintritt, oder es handelt sich um einen längeren Stromlauf, dessen Fahrwasser nur auf einzelnen Strecken verbesserungsbedürftig ist und verbessert wird; die einzelnen Strecken haben unter Umständen, namentlich auch am Rhein, eine selbständige Verkehrsbedeutung. Die Ausführung des Bauprogramms, welches für die Verbesserung der 330 km langen preußischen Rheinstrecke unterhalb Bingen im Jahre 1879 mit einem Kostenanschlage von 22 Millionen Mark aufgestellt worden war, hat etwa 30 Jahre erfordert. Die Verbesserungen der märkischen Wasserstraßen, für welche durch die Anleihegesetze vom 12. März 1879, vom 9. Juli 1886 und vom

[1] Der Dortmund—Ems-Kanal hatte im ersten Jahre nach seiner Betriebseröffnung nicht die volle Fahrtiefe.

6. Juni 1888 zusammen 21 027 000 Mk. flüssig gemacht wurden[1], sind in den einzelnen Teilen des weit verzweigten Netzes von fast 1 200 km Gesamtlänge nach und nach ausgeführt worden und waren teilweise längst vollendet, als im Jahre 1891 die Erhöhung der Schiffahrtsabgaben, welche nach einem im Jahre 1879 gefaßten Beschlusse die Gegenleistung für jene Verbesserungen bilden sollte, gleichzeitig für das Gesamtnetz in Kraft trat.

Die partielle Einführung von Abgaben oder — was in diesem Zusammenhange dasselbe bedeutet — von Abgabenzuschlägen für einzelne bereits verbesserte Teilstrecken eines im Ausbau begriffenen Schiffahrtsweges oder Wasserstraßennetzes würde zu großen praktischen Unzuträglichkeiten für den Verkehr sowohl als auch für die Verwaltung führen und kann deshalb nicht ernstlich in Betracht kommen. Infolgedessen haftet der Charakter des Nachträglichen denjenigen Schiffahrtsabgaben, welche für die Verbesserung natürlicher Wasserstraßen erhoben werden sollen, bis zu einem gewissen Grade immer an, insofern die durch Abgaben zu entgeltenden Vorteile mehr oder weniger schon vorher der Schiffahrt zugute gekommen waren.

In Preußen hat man vielfach nach der Verbesserung natürlicher und nach der Erbauung künstlicher Wasserstraßen für eine Reihe von Jahren keine oder ermäßigte Abgaben erhoben, um dem Verkehr zunächst eine gewisse Zeit für seine erste Entwicklung und Erstarkung zu lassen. Das erstere System wurde bei den Kanalisierungen des Mains und der Fulda, das letztere bei dem Dortmund—Ems-Kanal angewandt. Es wäre offenbar unbillig, hier die Abgabenerhebung deshalb zu bekämpfen, weil sie das Entgelt für Aufwendungen der Vergangenheit bildet. In derartigen wirtschaftlich-praktischen Fragen läßt die Scheidung zwischen Vergangenheit und Zukunft sich mit logischer Schärfe überhaupt nicht durchführen. Wenn daher diese Unterscheidung sich als geeignete Grundlage für die künftige Lösung der Abgabenfrage erweisen sollte, so würde ein befriedigendes Ergebnis doch nur im Kompromißwege gefunden werden können.

Wenn auch theoretisch die Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten durch Schiffahrtsabgaben zur Deckung früherer Wasserbaukosten möglicherweise vermindert werden würde, so beruht doch die mehrfach aufgestellte Behauptung, es sei bei der Einführung von Schiffahrtsabgaben darauf abgesehen, die Eisenbahnen vor dem Wettbewerbe der Schiffahrt zu schützen und ihnen die

---

[1] Vgl. die dem preußischen Landtage vorgelegte Regierungsdenkschrift über die Verbesserung der großen Ströme vom Oktober 1879 Drucks. des Abgeordn.-Hauses Session 1879/80 Nr. 24; insbesondere S. 58, 59.

Hochhaltung ihrer Tarife zu ermöglichen[1], auf einer Verkennung der Sachlage. Diese Behauptung steht im Widerspruch mit der geschichtlichen Entwicklung der Abgabenfrage, deren Ausgangspunkt keineswegs in finanziellen Interessen der Eisenbahnverwaltung beruhte, und sie zeugt von unzutreffender Beurteilung der maßgebenden wirtschaftlichen Momente. Wenn die Eisenbahn in einen Wettbewerbskampf mit der Schiffahrt eintreten wollte, wären die Schiffahrtsabgaben ein recht ungeeignetes Mittel; sie schlagen viel zu wenig zu Buch, als daß sie einen merklichen Einfluß auf die Verteilung der Transporte zwischen beiden Verkehrsanstalten üben könnten. Ein solcher Kampf würde in wirksamer Weise nicht durch Hochhalten der Eisenbahntarife, sondern durch ihre Herabsetzung zu führen sein, wie er tatsächlich auch zur Zeit der Privatbahnen geführt worden ist. Daß derartige Tarifmaßregeln nicht notwendigerweise mit finanziellen Opfern für die Eisenbahnen verknüpft sind, sondern unter Umständen bedeutende Mehreinnahmen bringen können, ist eine bekannte Binsenwahrheit; es sei hier nur an die finanziellen Erfolge des in den neunziger Jahren eingeführten und dann wiederaufgehobenen Getreidestaffeltarifs erinnert. Die Eisenbahnen haben oft ein größeres Interesse an der Ermäßigung als an der Hochhaltung der Tarife.

Aber auch ganz abgesehen von der Frage des finanziellen Ergebnisses scheint doch die Psychologie der Eisenbahnverwaltungen von demjenigen sehr verkannt zu werden, welche ihnen ein grundsätzliches Streben nach Festhaltung hoher Tarifsätze unterstellen. Man wird im allgemeinen viel eher das Gegenteil voraussetzen dürfen, weil es in der Natur der Verhältnisse liegt, daß jede große Betriebsleitung — nicht nur diejenige einer Verkehrsanstalt — auf Erweiterung ihres Wirkungskreises, ihres Tätigkeitsbereiches, ihrer Produktion bedacht ist, schon um die Generalunkosten möglichst zu vermindern. Dies jedem Großbetriebe innewohnende, mit seiner wirtschaftlichen Eigenart untrennbar verbundene expansive Streben ist auch bei den Staatseisenbahnen in einer Reihe von Tarifermäßigungen zum Ausdruck gekommen und wird in Zukunft weiter wirksam sein. Daß die Entwicklung der Eisenbahnen zu höheren Verkehrsleistungen auf die Verhältnisse der Wasserstraßen einen wesentlichen Einfluß üben muß, ist richtig; die Aufgabe besteht eben darin, das Gleichgewicht beider Verkehrsanstalten durch entsprechende Steigerung der Leistungsfähigkeit der Wasserstraßen aufrecht zu halten und zu diesem Zwecke neue Grundlagen für die Finanzierung künftiger Schiffahrtsverbesserungen zu finden.

Die tatsächliche Wettbewerbsstellung von Eisenbahnen und Wasserstraßen

[1] Gothein in der Mannheimer Versammlung vom 16. Februar 1907 u. a. m.

braucht also durch die Einführung von Schiffahrtsabgaben nicht notwendig geändert zu werden[1].

Im übrigen hat der Streit über die Schiffahrtsabgaben von neuem gezeigt, wie unrichtig die gegenseitigen Beziehungen der beiden großen Verkehrsanstalten in weiten Kreisen beurteilt werden.

In Dresden hat am 18. Januar 1907 der österreichische Regierungsrat Rosche im Eingange seiner Rede, welche der Agitation gegen die Verkehrspolitik des größten deutschen Bundesstaates dienen sollte, darauf hingewiesen, die Tatsache seiner Anwesenheit als Vertreter der Reichenberger Handels- und Gewerbekammer sei „ein Beweis dafür, daß Eisenbahn und Schiffahrt nicht notwendigerweise einander gegenüberstehen müssen." Professor Lotz hat in der Einleitung zum 89. Bande der Schriften des Vereins für Socialpolitik Seite XIX gegenüber der preußischen Eisenbahntarifpolitik, welche nur mit der Seeschiffahrt zusammenarbeite, die Binnenschiffahrt aber vernachlässige oder gar bekämpfe, das Beispiel der ganz anders denkenden badischen Staatsbahn rühmend hervorgehoben:

„Hingegen ist es die Politik der badischen Staatsbahnen, welche zeigt, wie sehr gegenseitig Bahn und Binnenschiffahrt einander unterstützen können. Die Bahn zeigt dort der Schiffahrt ein Entgegenkommen, welches doch auch für die Bahn nicht verlustbringend sein muß; sonst würde die badische Regierung, welche auch die Finanzinteressen gewissenhaft berücksichtigt, kaum fortdauernd daran festgehalten haben"

und Zöpfel hat in seiner Schrift „Die Finanzpolitik der Verkehrsanstalten[2]" Seite 30 die süddeutschen Staaten mit den Worten:

„Es fehlt ihnen infolge der Konkurrenz der norddeutschen und österreichischen Bahnen vielfach am großen Verkehr; auch fehlen leistungsfähige Wasser-

---

[1] Der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten sagte am 18. April 1907 im Abgeordnetenhause über das Verhältnis von Eisenbahnen und Wasserstraßen: „Es ist eine Legende, daß die preußische Regierung der Einführung von Schiffahrtsabgaben in der Absicht zugestimmt hat, die Einnahme ihrer Staatsbahnen aufzubessern. Das haben die preußischen Bahnen nicht notwendig. Es widerspricht auch durchaus der Politik der preußischen Staatsbahnen, ihre Tarife auf die Konkurrenz der Schiffahrtsstraßen zuzuschneiden. Was die preußischen Staatsbahnen auf dem Gebiete der Gütertarife tun, das tun sie unter Berücksichtigung der Gesamtinteressen des Landes. Wenn die Regierung die Frage der Schiffahrtsabgaben von dem Gesichtspunkte einer eisenbahnfiskalischen, engherzigen Politik hätte behandeln wollen, dann hätte sie der Einführung entgegentreten müssen. Denn es kann gar keinem Zweifel unterliegen, daß die Einführung von Schiffahrtsabgaben einen sehr lebhaften Anstoß zur Verbesserung unserer Schiffahrtsstraßen geben wird und muß, und aus der Verbesserung der Schiffahrtsstraßen folgt unzweifelhaft eine Verbilligung der Fracht.

[2] Berlin 1898, Siemenroth & Troschel.



straßen, welche diesen großen Verkehr, wie in Norddeutschland, lösen, heranziehen und den Eisenbahnen zuführen."

wegen ihrer schwierigen verkehrspolitischen Lage beklagt, deren weitere Verschlimmerung durch Schiffahrtsabgaben unzulässig sei.

In Wirklichkeit ist gerade die verkehrspolitische Lage der an den Oberläufen der großen Ströme liegenden, die Schiffahrtsendpunkte beherrschenden Staaten insofern überaus günstig, als sie die auf Kosten Preußens ausgebauten langen Zufuhrlinien der Elbe und des Rheines ausnützen und mit dem auf der Wasserstraße zugeführten Verkehr ihre Eisenbahnnetze befruchten. Daß die österreichischen und sächsichen, die badischen, pfälzischen und Reichsbahnen mit der Wasserstraße bisher harmonisch zusammenarbeiten, ist bei der Abwesenheit ernsthafter Interessengegensätze nichts weniger als wunderbar. Die Schienenstraße liegt hier mehr oder weniger in der Richtung der Verlängerung des Wasserweges, ein Wettbewerb zwischen beiden ist ausgeschlossen, und kein Umschlagsverkehr ist sicherer vor der vermeintlichen Schädigung durch Schiffahrtsabgaben als gerade der Verkehr jener oberelbischen und oberrheinischen Endhäfen[1]. Verkehrspolitische Probleme, wie sie für die preußisch-hessischen Staatsbahnen vorliegen, werden den badischen dann erwachsen, wenn der Großschiffahrtsweg auf dem Rhein bis Basel und Konstanz und auf dem Neckar bis Heilbronn durchgeführt sein wird. Dann wird man vielleicht auch in Baden die Aufrechterhaltung der von Lotz

[1] In Dresden hat der oben genannte österreichische Regierungsrat Rosche, Generaldirektor der Aussig—Teplitzer Eisenbahn in Wahrnehmung der subjektiv berechtigten Interessen seiner Aktionäre sich sehr energisch — unter dem Beifall der Versammlung — gegen jede Verteuerung des Elbverkehrs durch Schiffahrtsabgaben gewendet und von der österreichischen Industrie gesagt, daß sie „keinen Anlaß habe, etwa dem preußischen Staate Abgaben zu bezahlen für überseeische Güter, die sie zur See sende". Auch der preußische Staat hat keinen Anlaß, mehr für die Elbe im Interesse der österreichischen Industrie zu tun, als ihm seine Vertragspflicht aus der Additionalakte vom 13. April 1844 in Art. XXVII § 53 vorschreibt.

Wenn Herr Rosche auch in der Donauschiffahrtsakte eine Verbriefung der Abgabenfreiheit des Schiffsverkehrs erblickt, so hat er wohl den Art. 21 Abs. 2 dieses Vertragsinstruments übersehen. Er läßt Korrektionsabgaben ausdrücklich zu und verdankt seine Entstehung dem sehr energischen Eintreten Österreichs für die Rechtsauslegung, daß solche Abgaben mit dem Verbote gegen „aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation" wohl vereinbar seien; vgl. Bd. I S. 20—22 und 323—329. Außerdem stand die Donauschiffahrtsakte der ungarischen Schiffstransportsteuer nicht entgegen.

Nach einer Zeitungsnachricht vom August 1907 erstrebt die von Rosche geleitete Eisenbahngesellschaft im Interesse ihrer Aktionäre eine Erhöhung der Gütertarife.

Als grundsätzlicher Gegner von Transportverteuerungen wäre hiernach Herr Rosche keineswegs anzusehen.

bewunderten Harmonie zwischen Eisenbahn und Wasserstraße schwieriger finden, und ähnlichen Schwierigkeiten könnte der österreichische Eisenbahndirektor dereinst begegnen, wenn das längst beschlossene österreichische Kanalnetz mit den böhmischen Eisenbahnen in Wettbewerb treten sollte. Vielleicht finden [1] sich dann auch in Böhmen Vertreter des agrarischen Standpunktes und des Gedankens, daß Wasserstraßen nicht geeignet sind, als „freies Genußgut" auf Kosten der Steuerzahler behandelt zu werden. Bekanntlich ist die Moldau- und Elbkanalisierung schon im Bau; es sollen aber noch Schiffahrtsverbindungen bis zur Donau hergestellt werden.

Zu den seltsamen Erscheinungen, welche der Streit um die Schiffahrtsabgaben in den letzten Jahren gezeitigt hat, gehört ferner die gegen die Verkehrspolitik der preußisch-hessischen Staatsbahnen gerichtete Behauptung, das Verhältnis zwischen Eisenbahnen und Wasserstraßen habe sich durch die Verstaatlichung der ersteren zuungunsten der letzteren verschoben. Von dem Handelskammersyndikus Dr. Behrend aus Magdeburg konnte man in Dresden am 18. Januar 1907 hierüber folgendes hören:

„Es war ein sehr unglückliches Moment für die deutschen Wasserstraßen, daß sie abweichend von den Wasserstraßen anderer Länder — ich erinnere an Frankreich — nicht mehr Privatbahnen, sondern Staatsbahnen gegenüberstanden; denn zu den wirtschaftspolitischen Faktoren, die für die Behandlung der Wasserstraßen wirksam wurden, gesellten sich zu ihrem Unheil noch finanzielle Erwägungen, Erwägungen des Staates Preußen, ob nicht die abgabenfreien Ströme etwa die Rente seiner Staatsbahnen schmälerten."

Der diesen Ausführungen zugrunde liegende Gedanke, daß die „unheilvollen finanziellen Erwägungen" nicht für die Vorstände und Aufsichtsräte der früheren Privatbahngesellschaften wirksam gewesen seien, steht mit der Wirklichkeit in einem ungewöhnlich scharfen Widerspruch. Die Berichte der

[1] Über das Verhältnis der badischen Eisenbahnen zur oberrheinischen Schiffahrt um die Mitte des vorigen Jahrhunderts vgl. Friedrich Schulte, Die Rheinschiffahrt und die Eisenbahnen, in den Schriften des Vereins für Socialpolitik CII, 1905, S. 329, 330:

„Die billigen Frachtsätze der badischen Bahn zwangen die Schiffer zu solch weitgehenden Frachtermäßigungen, daß zunächst im Jahre 1851 die regelmäßige Rangfahrt sich auflöste."

Schließlich sah die Schiffahrt sich zur völligen Betriebseinstellung genötigt.

„Die Verwaltung der badischen Staatsbahnen, die dank der ungünstigen Schiffahrtsverhältnisse den Güterverkehr der Oberrheinstrecke für ihre Linie gewonnen hatte, mußte ihr Augenmerk nunmehr darauf richten, mit allen Mitteln den Rheinschiffahrtsverkehr unterhalb Mannheim zu heben.

Vordem war also auch in Baden keine vollständige Harmonie zwischen Eisenbahn und Wasserstraße.

Rheinschiffahrtszentralkommission sind angefüllt mit Klagen über die „unheilvolle“ Konkurrenz der Privatbahnen, welche nur insoweit den Umschlagsverkehr begünstigten, als dies ihren Erwerbsinteressen entsprach, im übrigen aber rücksichtslos allen Verkehr — auch auf Kosten der Wasserstraßen — an sich zu ziehen suchten, von dem sie glaubten, daß sie ihn mit Nutzen aufnehmen könnten. Sie taten das nicht nur, sondern sie waren dazu auch den Aktionären gegenüber verpflichtet.

Dagegen haben die Staatsbahnen sich nicht auf den reinen Erwerbsstandpunkt gestellt, sondern den Interessen der Schiffahrt ein Maß von Rücksicht angedeihen lassen, welches Privatbahnen weder genommen haben noch nehmen konnten. Eine Staatsbahnverwaltung hat selbstverständlich der öffentlichen Meinung und der parlamentarischen Kritik in ganz anderem Maße Rechnung zu tragen wie die Leitung eines Priatunternehmens; sie kann schon deshalb einen selbstsüchtigen Wettbewerbskampf gegen die Wasserstraßen und die Privatschiffahrt gar nicht führen.

Die verschiedene Stellung von Privat- und Staatsbahnen zur Schiffahrt zeigt sich bei dem Erzverkehr von Rotterdam in der Stellung der preußischen Staatsbahn und der niederländischen Eisenbahnverwaltungen. Während die letzteren bemüht waren, der Rheinwasserstraße den Verkehr durch Gewährung von Refaktien zu entziehen, haben die preußischen Staatsbahnen von und nach der Grenze stets die normalen Sätze eingerechnet und jetzt den Verkehr von den Rheinumschlagsplätzen nach dem Hinterlande durch Einführung des Ausnahmetarifs, der früher nur für die ununterbrochene Beförderung von der Grube nach der Hütte galt, begünstigt. Ganz besonders unglücklich ist der Hinweis des Dr. Behrend auf das in Frankreich bestehende Verhältnis zwischen Privatbahnen und Wasserstraßen; denn dieses Verhältnis ist so schlecht, wie nur irgend möglich, so schlecht, daß schließlich die Gesetzgebung angerufen wurde, um den Widerstand der Eisenbahnen gegen die Herstellung von Anschlüssen mit den Wasserstraßen einigermaßen zu überwinden. Die französischen Bahnen führen nämlich den Kampf gegen die Wasserstraßen nicht nur mit den Tarifen, sondern auch durch Versagung oder ungenügende Ausrüstung der Anschlüsse, also durch eine Art von Verkehrsisolierung [1]. Die Abgaben-

[1] Vgl. „L'Organisation Commerciale de notre Réseau de voies navigables“, Louis Lafitte, Paris-Durny 1901. Es heißt dort nach Erwähnung einiger Gebietsteile, welche genügend mit Anschlüssen ausgestattet seien: Partout ailleurs, en dehors do ces régions privilégiées, notre réseau navigable souffre d'un isolement invraisemblable.

In höchst charakteristischer Weise äußert sich über diesen Kampf der Eisenbahnen und Wasserstraßen ein auf seine Milderung und Unschädlichmachung ab-

freiheit der Staatswasserstraßen, welche bisher der Binnenschiffahrt zugute kam, ist durch die französischen Gesetze vom 22., 23. und 24. Dezember 1903 auch durchbrochen.

Der rücksichtslose Kampf, den in England die Privateisenbahnen aus den „unheilvollen finanziellen Erwägungen“ gegen die Wasserstraßen geführt haben, und sein für die letzteren nachteiliger Verlauf sind zu bekannt, als daß es nötig erscheinen könnte, hier auf die Einzelheiten dieser Entwicklung einzugehen.

Durch die Einführung der Schiffahrtsabgaben wird ferner der wichtige Unterschied, welcher zwischen Eisenbahnen und Wasserstraßen hinsichtlich der Frachtbildung besteht, zwar nicht im entferntesten beseitigt, aber doch in bescheidenem Umfange abgeschwächt und insofern eine gewisse Annäherung in den Verhältnissen beider Verkehrsanstalten herbeigeführt. Bekanntlich werden die Eisenbahnfrachten vom Staate festgesetzt, während die Schiffsfrachten sich grundsätzlich — der Grundsatz hat freilich durch Ringbildungen und Syndikate bedeutende Durchbrechungen in der Praxis erfahren — nach Angebot und Nachfrage auf dem freien Markte richten. Die für die Eisenbahnfrachten maßgebenden Tarife sind in der Weise gebildet, daß sie der allgemeinen

---

zielender Gesetzentwurf der französischen Regierung vom Jahre 1903: „Projet de loi sur les ports de raccordement entre les voies de fer et les voies d'eau“, in dessen Begründung — nach rühmender Hervorhebung des verständnisvollen Zusammenwirkens der Eisenbahnen und Wasserstraßen in Deutschland — die Lage der Dinge in Frankreich folgendermaßen geschildert wird:

Tout autre est la situation en France. Ainsi que le faisait remarquer le ministre des travaux publics en 1902, il existe entre les voies de fer et les voies d'eau une séparation presque absolue, et il est extrêmement rare, qu'une marchandise emprunte un parcours mixte: alors que, dans toute la France, plus de 32 millions de tonnes circulent sur les voies navigables et plus de 114 millions de tonnes sur les chemins de fer, le tonnage transbordé est insignifiant. Il ne dépasse pas 750 000 tonnes, soit 5 per 1000 pour 36 ports de transbordement, dont une vingtaine seulement peuvent être considérés comme étant réellement en activité.

Cette situation désavantageuse pour le commerce et pour l'industrie du pays a pour cause la rivalité de la voie de fer et de la voie d'eau. Les grandes compagnies de chemins de fer craignaut la concurrence des transports par eau, se montrent peu disposées à multiplier les points de contact entre ces deux voies et à accepter une réforme qu'elles considèrent comme nuisible à leurs intérêts.

Documents parlamentaires — Chambre. Annexe 1235. Séance du 26. Octobre 1903.

Der Gesetzentwurf ist, hauptsächlich infolge seiner sehr nachdrücklichen Bekämpfung durch die Eisenbahngesellschaften, in einer Kommission begraben worden.

Wirtschafts-, Handels- und Zollpolitik sich anpassen und ihr dienstbar sind oder ihr wenigstens nicht zuwiderlaufen. Bei den Wasserfrachten auf abgabefreien Schiffahrtswegen ist das nicht der Fall, weil sie lediglich durch das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte beeinflußt sind. Die Möglichkeit der staatlichen Einwirkung auf das Wirtschaftsleben, insbesondere durch planmäßige Begünstigung unerwünschter Einfuhr oder durch Gewährung billiger Frachten für vorläufig schwache, aussichtsreiche Produktionszweige des Inlandes wird durch die Einführung von Schiffahrtsabgaben auch für die bisher abgabenfreien Wasserstraßen geschaffen. Diese Möglichkeit ist freilich eine sehr beschränkte, weil die staatliche Tarifierung sich der Schiffahrt gegenüber nur auf einen Frachtzuschlag, nicht wie bei der Eisenbahn, auf die Gesamtheit der Transportkosten erstreckt. Der Zuschlag kann sich, wenn für die finanzielle Behandlung der Wasserstraßen nicht das Erwerbs- sondern das Gebührenprinzip maßgebend ist, nur in sehr bescheidenen Grenzen halten; für den Rhein würde er wahrscheinlich bei der großen Mehrzahl der Güter 3 bis 5 vom Hundert der jetzigen Frachten nicht übersteigen. Das Rüstzeug an verkehrspolitischen Machtmitteln, welches den Regierungen vermöge der Eisenbahntarifhoheit zur Verfügung steht, wird also durch gebührenmäßig tarifierte Schiffahrtsabgaben eine auch nur annähernd gleichwertige Ergänzung für die Wasserstraßen nicht erfahren. Zur Veranschaulichung dieser Tatsache mag ein den Verhältnissen der Rheinschiffahrt entnommenes praktisches Beispiel hier angeführt werden. Die Selbstkosten der Rheinwasserstraße werden wahrscheinlich mit einer Durchschnittsabgabe von 0,04 vom tkm des Gesamtverkehrs für absehbare Zeit gedeckt werden können. Dieser Verkehr hat im Jahre 1905 rund 6,5 Milliarden tkm[1] innerhalb der deutschen Grenzen betragen; davon entfielen rund 1 038 000 000 tkm auf Getreide. Mit Rücksicht auf die immer wieder aufgestellte, tatsächlich unrichtige Behauptung, daß die Schiffahrtsabgaben ausschließlich oder hauptsächlich als eine Handhabe zur Fernhaltung der Getreideeinfuhr gedacht seien, soll hier der extreme, praktisch ausgeschlossene Fall gesetzt werden, daß die ganze Last der Schiffahrtsabgaben auf das Getreide gelegt würde. Dann käme man zu einem Abgabensatze von etwa 0,25 Pf. für das tkm. Von der relativen Geringfügigkeit dieses Satzes erhält man eine Vorstellung durch den Vergleich mit denjenigen Abgaben, welche das Getreide auf anderen deutschen Wasserstraßen zahlt. Es sind das auf dem Dortmund—Emskanal 0,35, auf dem kanalisierten Main 0,6, auf der kanalisierten Fulda 0,7, auf der Wasserstraße Hohensaathen (Stettin)—Berlin 0,35,

[1] Der Arbeitsausschuß der Rheinschiffahrtsinteressenten rechnet irrtümlich — an mehreren Stellen — mit 70 Milliarden tkm.

Fürstenberg (Breslau)—Berlin 0,38, Waren (Mecklenburg)—Berlin 0,42, Magdeburg—Berlin 0,30, auf den Wasserstraßen zwischen Pregel und Memel 0,23, zwischen Warthe und Weichsel 0,33, zwischen der Weichsel und dem Frischen Haff 1 Pf., auf dem Oberländischen Kanal 0,37 und auf dem bayrischen Donau—Mainkanal 1 Pf. Von keiner der hier genannten preußischen Wasserstraßen ist jemals eine Klage darüber bekannt geworden, daß die Höhe des Abgabensatzes sich dem Getreideverkehr hinderlich erwiesen habe. Und wenn auch zu berücksichtigten ist, daß diese Wasserstraßen kürzer, zum Theil wesentlich kürzer sind als der Weg, den das ausländische Getreide auf dem Rhein nach Mannheim zurücklegt, so muß anderseits doch daran erinnert werden, daß die Aufbringung der sämtlichen Rheinschiffahrtskosten durch das Einfuhrgetreide ein fingierter, in Wirklichkeit nicht möglicher Fall ist.

Die in den Kreisen der Abgabengegner bestehende oder zur Schau getragene Besorgnis, daß die Staatsomnipotenz durch Ausdehnung auf das bisher unberührte Gebiet der Schiffsfrachten eine vom Standpunkte der wirtschaftlichen Freiheit unerwünschte Steigerung erfahren könnte, ist schon deshalb unbegründet, weil die durch Abgabentarife erreichbare Beeinflussung der Transportkosten zu gering ist. Aber auch wenn sie größer wäre und eine wesentliche praktische Bedeutung hätte, so würde doch keine Veranlassung vorliegen, die Verstärkung der staatlichen Machtmittel nur deshalb abzulehnen, weil die Möglichkeit ungeeigneter Anwendung dieser Mittel vorliegt. Es gibt keine Einrichtung des staatlichen Lebens, die nicht eines Mißbrauches fähig wäre; man kann eine Maßregel also nicht aus diesem Grunde schon verwerfen. Die Benutzung der Eisenbahntarife zur Verfolgung derjenigen Ziele, welche sich aus der wirtschaftlichen Lage als erstrebenswert ergeben, ist eine feststehende und von niemandem angefochtene Überlieferung; es ist nicht abzusehen, weshalb die Schiffahrtstarife nicht den gleichen Zwecken dienstbar gemacht werden sollen. Gerade jetzt wird von vielen Seiten die Forderung erhoben, der Staat solle die Mittel der Tarifpolitik dazu benutzen, die wirtschaftliche Machtstellung des Kohlensyndikats zu brechen. Als im Jahre 1900 die Versorgung des Kohlenmarktes mit inländischem Brennstoff nicht ausreichte, haben die preußischen Staatsbahnen durch zeitweilige Bewilligung des Rohstofftarifes von den Seehäfen nach dem Binnenlande einen Eingriff in das freie Spiel von Angebot und Nachfrage unternommen oder die Grundlage für die Betätigung dieses Spieles verschoben. Der Gedanke lag damals vielleicht nahe, eine solche verkehrspolitische Aktion durch gleichzeitige Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben auf den die Seehäfen mit ihrem Hinterlande verbindenden Wasserstraßen zu unterstützen. Er lag

besonders nahe für den Dortmund—Ems-Kanal und die den Zugang nach Berlin vermittelnden märkischen Wasserstraßen, deren Belastung mit Schiffahrtsabgaben viel höher ist als die der mächtigen Rheinwasserstraße zugemutete [1]. Wenn gleichwohl niemand eine solche Maßregel, die grundsätzlich ebenso berechtigt gewesen wäre, wie die vorübergehende Inkraftsetzung des Rohstofftarifes, angeregt hat, so ist das nur durch die Annahme zu erklären, daß die Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben einen allzu geringen, praktisch nicht ins Gewicht fallenden Einfluß auf die Gestaltung der Frachten und der Kohlenpreise in den binnenländischen Verbrauchsorten gehabt hätte. Diese Annahme ist auch durchaus zutreffend.

Schon jetzt sind die Tarife der preußischen Schiffahrtsabgaben keineswegs lediglich nach dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, sondern auch nach verkehrspolitischen Gesichtspunkten gebildet. Hätte man die letzteren ausschalten wollen, so hätte man einer Güterklassifikation mit abgestuften Einheitssätzen kaum bedurft. Tatsächlich hat man aber diese Klassifikation in der Binnenschiffahrt fast überall und in der Seeschiffahrt für eine Anzahl wichtiger Wasserstraßen und Häfen durchgeführt; übrigens nicht nur in staatlichen, sondern auch in kommunalen Tarifen. Vielfach werden Unterschiede gemacht zwischen der Verkehrsrichtung oder zwischen Durchgangs-, Umschlags- und Ortsverkehr. Die großen städtischen Rheinhäfen Cöln und Düsseldorf begünstigen die mit der Eisenbahn ankommenden und zu Schiff weitergehenden Güter durch Befreiung vom Ufergeld [2]. In anderen Tarifen wird unterschieden zwischen Berg- und Talverkehr.

Die Klage eines Redners auf der Dresdener Versammlung vom 18. Januar 1907, es „bestehe die Gefahr, daß die Schiffahrtsabgaben nicht nur vom finanziellen Standpunkte bemessen werden, sondern zur Regulierung der Ein- und Ausfuhr dienen könnten“, beruht auf einer starken Verkennung oder Nichtbeachtung des bestehenden Zustandes im Eisenbahn- und Schiffahrtstarifwesen. Auch die Tarife für Schiffahrtsabgaben sind von nicht finanziellen Erwägungen, insbesondere von der Rücksicht auf Ein- und Ausfuhr stark beeinflußt, ohne daß jemals nachteilige Wirkungen dieses Zustandes erkennbar geworden wären.

---

[1] Die Tonne Kohlen, welche von Duisburg nach Mannheim auf 350 km etwa 7 Pfg. zu zahlen haben würde, zahlt jetzt schon von Hamburg nach Berlin auf 380 km 15 Pfg. und von Stettin nach Berlin auf 190 km 16 Pfg. Schiffahrtsabgaben.

[2] Die Einnahmen der Rheinhäfen sind sehr viel höher als diejenigen der geplanten Rheinschiffahrtskasse es sein werden; es handelt sich deshalb auch tarifarisch um ein bedeutenderes Gesamtobjekt.

§ 8. Die sozialpolitische Bedeutung der Schiffahrtsabgaben.

Die sozialpolitische Bedeutung der Schiffahrtsabgaben liegt in der Beseitigung des unbegründeten Vorzuges, den die Anwohner — im weitesten Sinne des Wortes — der abgabefreien Wasserstraßen vor denjenigen der abgabepflichtigen zur Zeit genießen. Dafür, daß die verschiedene Behandlung dieser beiden Gruppen gerechtfertigt sei und dauernd aufrecht erhalten werden dürfe, hat sich in dem langen Streite um die Schiffahrtsabgaben auch nicht eine einzige ernsthafte Stimme erhoben. Der bestehende Zustand, bei dem eine Gruppe von Staatsangehörigen Verkehrsverbesserungen entgeltlich, die andere unentgeltlich genießt, verstößt gegen den Grundsatz von der möglichst gleichmäßigen Beteiligung aller Bevölkerungskreise bei den Lasten und Vorteilen des Staates. Wenn die märkischen Wasserstraßen jährlich an Schiffahrtsabgaben 3,7 Millionen Mark aufbringen, während der ihnen an Leistungsfähigkeit unendlich überlegene Rhein nichts zu zahlen hat, so ist das eine regionale Ungerechtigkeit, eine Verletzung des suum cuique, die unmöglich verteidigt werden kann und durchaus beseitigt werden muß. Streit besteht im Grunde genommen auch nur über die Art der Beseitigung, insofern die einen die Erhebung der Schiffahrtsabgaben, die anderen den Zustand der Abgabefreiheit verallgemeinern wollen. Nur der erstere Weg ist gangbar; der letztere ist praktisch ausgeschlossen und auch theoretisch unrichtig, weil für die Wasserstraßen in Preußen und Deutschland nicht die Voraussetzungen des gemeinwirtschaftlichen, sondern die des Gebührenprinzips gegeben sind.

Der Vorzug der Abgabefreiheit kommt zur Geltung nicht nur unmittelbar in dem Stande der Wasserfrachten, welche um den Betrag der Abgaben niedriger sind als sie andernfalls sein könnten, sondern auch mittelbar in der Wertsteigerung der Grundstücke an der Wasserstraße. Diese Grundstücke sind um so viel wertvoller gegenüber gleichartigen Grundstücken mit bloßem Eisenbahnanschluß, als die Wasserfrachten hinter den Eisenbahnfrachten zurückstehen. Ihr höherer Wert ist bedingt durch die billigere Frachtgelegenheit. Diese Grundstücksmehrwerte entstehen ebenso durch Neubau von künstlichen, wie auch durch Verbesserung von natürlichen Wasserstraßen; denn auch hierbei werden Frachtermäßigungen erstrebt und herbeigeführt. Die Frachtermäßigung und die aus ihr folgende Steigerung der Grundstückswerte ist natürlich größer bei abgabefreien wie bei abgabepflichtigen Wasserstraßen. In den Schiffahrtsabgaben liegt also gleichzeitig ein Mittel zur Besteuerung jener Mehrwerte. Und zwar hat dies Mittel eine selbständige Bedeutung deshalb, weil die Besitzer der Grundstücke an der Wasser-

straße neben den Transportunternehmern und den Wareninteressenten eine dritte, selbständige Gruppe bilden. Sie brauchen keiner der ersten beiden Gruppen gleichzeitig anzugehören, und auch sofern sie es tun, kann ihr Interesse als Grundbesitzer an der Wasserstraße graduell sehr verschieden sein von ihrem Interesse aus jenen anderen Beziehungen. Das Vorhandensein dieser dritten Gruppe als eines widerstrebenden Elements ist bei den Verhandlungen über die Einführung von Schiffahrtsabgaben zuweilen deutlich erkennbar gewesen.

Diejenige Ungleichheit in der Heranziehung der Steuerzahler zu den Steuerlasten, welche in der Aufbringung einer sehr erheblichen Verkehrssteuer durch die Eisenbahnfrachtinteressenten und in der Nichteinziehung einer derartigen Steuer von den Schiffahrtsbeteiligten liegt, wird freilich auch nach der Verallgemeinerung der Schiffahrtsabgaben bestehen bleiben, weil die Reichsverfassung für die finanzielle Behandlung der Eisenbahnen und Wasserstraßen das Gebührenprinzip positiv vorschreibt und eine Verfassungsänderung nach dieser Richtung von keiner Seite erstrebt wird.

Es ist behauptet worden, daß die Wirkung der Schiffahrtsabgaben auf das Transportgewerbe wesentlich verschieden sei, je nachdem es sich um kapitalistische Großbetriebe oder handwerksmäßige Kleinbetriebe handele. Die letzteren würden von der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf abgabefreien Strömen viel schwerer betroffen, wie die ersteren; insofern seien die Schiffahrtsabgaben auch vom sozialpolitischen Gesichtspunkte aus ein Übel.

In unserer sozialpolitisch durchdrungenen Zeit ist dieser Gesichtspunkt von ständig wachsender Bedeutung, und das Interesse für den „kleinen“ oder „armen“ Mann findet in der Polemik für oder gegen staatliche Maßregeln jeder Art überreiche Betätigung — in der an sich richtigen Erwägung, daß die öffentliche Meinung denjenigen Maßregeln die staatswirtschaftliche Berechtigung absprechen werde, welche irgendwie geeignet erscheinen, die Stellung der arbeitenden Klasse oder des Mittelstandes gegenüber dem Großkapital zu erschweren. Es ist deshalb begreiflich, daß man versucht hat, die Schiffahrtsabgaben als einen Nagel zum Sarge der Kleinschiffahrt darzustellen.

Der Syndikus der Handelskammer Dresden prophezeihte in der Versammlung vom 18. Januar 1907:

„sobald die Schiffahrtsabgaben eingeführt werden, ist die kleine Schiffahrt dem Untergange geweiht. Das zeigt sich vielleicht am allerbesten darin, daß einige Handelskammern und industrielle Vereine am Niederrhein, wo das Kohlensyndikat und das damit verbundene Kohlenkontor ihren Sitz haben, alsbald den Schiffahrtsabgaben zugestimmt haben. Warum?

Weil die Syndikate und Kartelle die Macht haben, die Schiffahrtsabgaben auf ihre Abnehmer abzuwälzen. — Das kann der kleine Schiffer nicht; der kleine Schiffer wird paktieren müssen und wird von seinen Abnehmern gezwungen werden, die Schiffahrtsabgaben ganz oder teilweise zu tragen."

In Mannheim am 16. Februar 1907 beklagte Herr Gothein den „kleinen Schiffer", dem es angeblich „gleichgültig ist, ob das Fahrwasser verbessert wird", der „seinen unzweifelhaften Vorteil vom niedrigen Wasser hat", weil er „bekanntermaßen am meisten gebraucht wird, wenn er zum Leichtern nötig ist", dessen Frachteinnahmen dann „aufs höchste steigen, während zugleich große Gesellschaften ihren Kahnraum nicht ausnutzen können, so daß ihnen infolge dessen die hohe Fracht gar nichts nutzt". Deshalb hätten „alle die kleinen Leute, die Partikulierschiffer, keinen Vorteil, eher einen Nachteil von den Stromverbesserungen".

Was zunächst die letzteren Ausführungen anbelangt, so beruhen sie auf einer Reihe von entscheidenden Irrtümern. Irrtümlich ist zunächst die Identifizierung der rheinischen „Partikulierschiffer" mit den Besitzern kleiner Schiffe. Die Annahme, daß auf dem Rhein die Großbetriebe die großen und die Partikulierschiffer die kleinen Kähne hätten, widerspricht durchaus den Tatsachen und ist in der Fachliteratur längst widerlegt[1]. Man braucht nur einen Blick in das die Namen der Eigentümer enthaltende Rheinschiffsregister der Providentia zu werfen, um die Unrichtigkeit dieser Annahme zu erkennen; zufällig gehört auch das größte Rheinschiff von 2614 t Tragfähigkeit einem Partikulierschiffer. Man kann sagen, daß der Neubau ganz großer Fahrzeuge mehr von Partikulierschiffern als von

---

[1] In der alten Schifferstadt Mülheim a. d. Ruhr sind 375 Rheinschiffe beheimatet. Darunter befinden sich 136 Partikulierschiffe mit 109 876 t Tragfähigkeit. Die Durchschnittstragfähigkeit ist 800 t, und sie sinkt nur bei 34 Schiffen unter 700 t. Die übrigen 239 Fahrzeuge, welche Reedereien gehören, haben eine Gesamttragfähigkeit von 235 452 t und eine Durchschnittstragfähigkeit von 980 t. Man wird nach dieser Statistik, welche sich nur auf Schleppkähne bezieht, nicht behaupten können, daß der Partikulierschiffer der „Schiffer mit dem kleinen Kahne" sei.

Walter Nasse sagt in der Arbeit „Der Rhein als Wasserstraße", Schriften des Vereins für Socialpolitik CII, 1905, S. 110, 111: „Unrichtig ist die vielfach verbreitete Annahme, als wären die Partikuliere lediglich im Besitz kleinerer Kähne; sie verfügen ebenso auch über größere."

Auch Walter Lotz wendet sich in der Einleitung zu Bd. LXXXIX der Vereinsschriften gegen die Auffassung, als wenn die Mittelstandspolitik und der Unterschied zwischen Groß- und Kleinschiffahrt von wesentlicher Bedeutung für die Frage der Schiffahrtsabgaben sein könnten. Vgl. S. XXVII der Einleitung, Anmerkung.

Gesellschaften ausgeht. Es ist nicht richtig, daß der „kleine Mann“ auch den „kleinen Kahn“ und der große den großen hätte; der erstere wird deshalb sehr verwundert sein über die Unterstellung, daß ihm die Fahrwasserverbesserungen weniger nützlich und notwendig seien, wie den mit Großkapital betriebenen Reedereien. Es ist ferner unerfindlich, weshalb „Große Gesellschaften“ in der Ausnützung ihres Kahnraums bei Niedrigwasser schlechter gestellt sein sollen, wie „kleine Leute“. Selbst wenn „kleine Leute“ stets oder regelmäßig kleine Schiffe hätten, so wären sie als deren Besitzer bei niedrigen Wasserständen nicht günstiger, sondern ungünstiger gestellt wie die Eigentümer großer Fahrzeuge, denn große Schiffe sind gerade bei niedrigem Wasser und geringer Eintauchung besser verwendbar als kleine Fahrzeuge, weil bei den ersteren das Verhältnis von Tragfähigkeit und Leertiefgang vorteilhafter ist. Dieselbe Gewichtsmenge, auf den Boden eines großen Schiffes verteilt, bedingt eine geringere Tauchtiefe als in einem kleineren Fahrzeuge. Viele Partikulierschiffer verdingen übrigens ihre Fahrzeuge und Transportleistungen an Gesellschaften auf Jahresmiete und sind dann schon aus diesem Grunde unabhängig von Wasserstandsschwankungen.

Diese Ausführungen gelten nicht nur für den Rhein, sondern auch für andere Wasserstraßen, soweit auf ihnen der Unterschied von Großbetrieben und Kleinschiffahrt überhaupt eine Rolle spielt[1]. Bei Wasserstraßen mit Schleusen ist durch deren Abmessungen die Größe der Fahrzeuge bestimmt; es besteht in dieser Beziehung keine Verschiedenheit zwischen den im Eigentum des Schiffsführers oder eines anderen Kleinbesitzers stehenden und den einer Gesellschaft oder einem Großkapitalisten gehörigen Fahrzeugen. Das gilt namentlich auch von dem wichtigen Gebiete der märkischen Wasserstraßen.

Der von Gothein irrtümlich vorausgesetzte Unterschied in der Größe der Betriebsmittel ist also sozialpolitisch ohne Bedeutung. Es kann sich nur darum handeln, ob etwa aus anderen Gründen den Schiffahrtsabgaben eine differenzierende Wirkung auf Groß- und Kleinschiffahrt zuungunsten der letzteren beizumessen ist.

Aber auch diese Frage ist zu verneinen. Der Kleinbetrieb mag in der Schiffahrt dem Großbetriebe hinsichtlich der geschäftlichen Organisation, ähnlich wie auf anderen Gebieten der wirtschaftlichen Tätigkeit, unterlegen sein; vielleicht ist er in der Lage, diesen Nachteil in gewissem Grade durch geringere Betriebskosten auszugleichen. Für den Schiffer, der mit seiner Familie auf

[1] Auf der Elbe ist der Tragfähigkeitsdurchschnitt der Schleppkähne ungefähr bei den Gesellschaften 640 und bei den Einzelschiffern 510.

dem Kahne Wohnung und Unterhalt findet, sind nach mehrfach angestellten Berechnungen[1] die persönlichen Betriebskosten verhältnismäßig niedrig. Jedenfalls werden durch die Schiffahrtsabgaben Groß- und Kleinbetriebe gleichmäßig belastet, und ihre Aussichten im Wettbewerbe auf dem Frachtenmarkte bleiben die gleichen, sie werden nicht zugunsten des einen oder anderen Teiles beeinflußt. Das gilt auch für die Möglichkeit der Überwälzung der Abgabenlast auf die Wareninteressenten; denn die Abgaben bilden im allgemeinen einen Bestandteil der Frachten[2], und es ist nicht abzusehen, weshalb ihr Einfluß auf die Bildung der Frachtpreise je nach den Eigentumsverhältnissen der Fahrzeuge sich verschiedenartig geltend machen soll. Wenn die Partikulierschiffer ihre Frachtforderungen um den Betrag der Schiffahrtsabgaben niedriger stellen sollten als die Großreedereien, so würden sie auf die Dauer die Transporte an sich ziehen und ihre Beschäftigung entsprechend steigern. Die Reedereien würden hierdurch genötigt werden, ihre Frachtpreise denjenigen der Gesellschaften anzupassen. Die Aussichten auf Erzielung eines den Frachtsätzen der Großreedereien gleichen Rohgewinnes werden für die Partikulierschiffer dadurch nicht verschlechtert, daß in den künftigen Frachten für beide Teile die Schiffahrtsabgaben als integrierende Bestandteile enthalten sein werden. Wenn die Reedereien in der Lage sind, sich günstigere Frachtpreise zu verschaffen als sie Einzelschiffern bewilligt werden, so werden sie von dieser Möglichkeit sicherlich Gebrauch machen, gleichviel ob die Frachtbildung durch Schiffahrtsabgaben beeinflußt ist oder nicht.

Schließlich müßte doch die angeblich differenzierende, für die Kleinschiffahrt nachteilige Wirkung der Schiffahrtsabgaben, wenn sie wirklich vorhanden wäre, in der tatsächlichen Entwicklung der Verhältnisse auf den abgabefreien und abgabepflichtigen preußischen Wasserstraßen längst praktisch zum Ausdruck gekommen sein. In Wirklichkeit spielt aber die handwerksmäßig betriebene Kleinschiffahrt gerade auf den abgabepflichtigen Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder und weiter östlich eine ausschlaggebende Rolle, während sie beispielsweise auf der seit 50 Jahren abgabefreien Weser

---

[1] Vgl. Heft 6 der „Südwestdeutschen Wirtschaftsfragen", herausgegeben von Dr. Alexander Tille, Denkschrift über die Rentabilität der Saarkanalisierung von P. Werneburg, S. 5, 6. Saarbrücken, Heckersche Buchhandlung 1906.

[2] Vgl. Reichsgesetz vom 15. Juni 1895 § 65, wonach in Ermangelung einer besonderen Vereinbarung die Unkosten der Schiffahrt, insbesondere die Hafen-, Schleusen-, Kanal- und Brückengelder, also die eigentlichen Befahrungsabgaben, dem Frachtführer oder Schiffer zur Last fallen, also in der vereinbarten Fracht begriffen sind. Dieser Gesetzesvorschrift entspricht auch die Praxis mit wenigen Ausnahmen.

fast ganz verschwunden ist. Die Erfahrung des Lebens spricht also durchaus gegen jene Theorie. Auf der Elbe, wo die Großreedereien und die Einzelschiffer in annähernd gleicher Stärke vertreten sind, haben beide Gruppen sich zu einer Organisation zusammengeschlossen, um den Frachtenmarkt ihren gemeinsamen Interessen entsprechend zu regeln. Es ist nicht abzusehen, weshalb diese Regelung des Frachtenmarktes nicht auch nach Einführung der Schiffahrtsabgaben möglich und für die übereinstimmende Lösung der Abwälzungsfrage maßgebend sein sollte. Der jetzt vorhandene Antrieb zur Trustbildung würde unverändert fortbestehen.

Nach Gothein hätte „der Partikulierschifferstand, der vorher außerordentlich Not litt, sich tatsächlich erst wieder durch die vollständige Freiheit von Abgaben erholt" und es wäre sogar „in höherem Maße, als man damals annehmen konnte, eine wirkliche Interessengemeinschaft zwischen den großen Gesellschaften und den Einzelschiffern zu Tage getreten"[1]. Inwiefern letztere Erscheinung, wenn sie vorhanden wäre, auf der Abgabenfreiheit beruhen soll, ist nicht einzusehen. Aber sie ist auch gar nicht vorhanden. Wenigstens ist am Rhein von einer Interessengemeinschaft zwischen den Einzelschiffern und den im Kohlenkontor organisierten Großreedereien nicht das entfernteste Anzeichen erkennbar. Und wenn die Abgabenfreiheit zur „Erholung" des Standes der Einzelschiffer geführt hätte, wäre sein Verschwinden auf der Weser seit der Aufhebung der Weserzölle im Jahre 1856 nicht begreiflich.

Man könnte vielleicht mit einigem Schein von Recht darauf hinweisen, daß im Falle der Einschränkung der Erwerbsgelegenheiten für die Schiffahrt durch die Einführung von Schiffahrtsabgaben auch die Verdienstmöglichkeiten sich verringern müßten, die sich aus den Hilfsdiensten am Lande, namentlich beim Ein- und Ausladen ergeben, und daß die Verkleinerung der Frachtmengen mehr den unorganisierten Kleinschiffer als den kaufmännisch geleiteten Großbetrieb treffen würde. Aber auch hierbei ist eine Voraussetzung gemacht worden, deren Berechtigung mindestens zweifelhaft ist; nämlich die Annahme, daß die Einführung der Abgaben wirklich eine dauernde Frachtverteuerung — vorübergehende Frachtschwankungen sind immer vorgekommen und auch in Zukunft unvermeidlich — zur Folge haben müsse. Bei Einführung von Schiffahrtsabgaben für künftige Verbesserungen wäre das von vornherein ausgeschlossen[2]. Übrigens hat auch eine Frachtverteuerung, wie

[1] Protokoll der Mannheimer Versammlung vom 16. Februar 1907, S. 33.

[2] Im allgemeinen übt das in Handel und Industrie tätige Großkapital, welches sich der Schiffahrt für seine Transportzwecke bedient, eine sorgfältige Kontrolle über

die Erfahrung zeigt, keineswegs mit Notwendigkeit eine Verkehrseinschränkung zur Folge.

§ 9. Verhältnis der staatswirtschaftlichen Theorien zur Wirklichkeit.

Es bleibt schließlich noch zu untersuchen, wie die Wirklichkeit zu den hier erörterten staatswirtschaftlichen Grundsätzen sich verhält, inwieweit diese Grundsätze von der Verwaltung der Wasserstraßen und Häfen tatsächlich angewendet worden sind.

In Preußen sind von etwa 6 600 km Wasserstraßen — wenn man annimmt, daß eine natürliche Wasserstraße durch keine Art der wasserbautechnischen Behandlung zu einer künstlichen werden kann — etwa 5 500 km natürlich und 1 100 km künstlich. Die letzteren sind sämtlich, und von den ersteren sind 1 600 km abgabepflichtig. Der preußische Staat behandelt also ungefähr drei Fünftel seiner Wasserstraßen nach dem gemeinwirtschaftlichen und $^2/_5$ nach dem Gebührenprinzip. In der Anwendung des letzteren macht er keinen Unterschied zwischen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen.

Ebensowenig hat er die finanzielle Behandlung seiner natürlichen Schiffahrtswege davon abhängig gemacht, ob ihre Verbesserung für den Verkehr durch Kanalisierung oder auf andere Weise erfolgt ist. Unter den 1 600 km natürlicher Wasserstraßen befinden sich etwa 450 km, welche nicht kanalisiert sind. Auch die Unterscheidung zwischen See- und Binnenwasserstraßen aus dem Gesichtspunkte der finanziellen Behandlung hat der preußischen Gesetzgebung und Verwaltung von jeher ferngelegen.

Im allgemeinen liegen die abgabepflichtigen Wasserstraßen östlich und die abgabefreien westlich der Elbe. Die eigentlichen Binnenschiffahrtsabgaben — ohne Hafengelder — sind zu etwa acht neuntel ostelbischer Herkunft; von der 5 254 104 Mk. betragenden Gesamteinnahme des Jahres 1905 wurden nur 569 000 Mk. von der Saar, dem Spoykanal und Altrhein bei Cleve, dem Main, dem Dortmund—Ems-Kanal, der Saale und Unstrut und einigen kleineren Wasserstraßen der Provinz Hannover[1] aufgebracht.

die Bewegung der Schiffsfrachten aus und hindert deren Steigerung über eine seinen Interessen entsprechende Grenze hinaus. Als auf der Elbe die auf Frachterhöhung abzielende Organisation der Reedereien und Kleinschiffer im Jahre 1907 endlich zustande gekommen war, fand sich sogleich das nötige Kapital zur Bildung einer neuen Gesellschaft, um die Frachten herabzudrücken. — Anders liegt der Fall bei dem rheinischen Kohlenkontor, dessen Bedeutung auf der gleichzeitigen Herrschaft über das Transportobjekt und auf einem großen Park von Transportmitteln beruht.

[1] Der Ems—Jade-Kanal mit 6700 Mk. Einnahme ist hier als Seewasserstraße behandelt, weil er vorwiegend von Küstenfahrern benutzt wird.

Auch bei den Seeschiffahrtsabgaben liegt der Schwerpunkt weitaus im Osten; indessen ist bei diesen ein Vergleich weniger zulässig, weil die preußische Küstenentwicklung an der Ostsee weit größer ist und die wichtigeren preußischen Seehäfen dort liegen. Dagegen ist in der Binnenschiffahrt umgekehrt die Leistungsfähigkeit und die tatsächliche Leistung in Tonnenkilometern auf den westlichen preußischen Wasserstraßen, einschließlich der Elbe aber ohne deren rechtsseitige Nebenflüsse, ungleich viel größer wie auf den östlichen; das Verhältnis stellt sich ungefähr wie 2 zu 1.

Ein solcher Zustand ist sachwidrig und systemlos; er entspricht keinem derjenigen wirtschaftlichen Grundsätze, welche für die finanzielle Behandlung der Wasserstraßen in Betracht kommen können, und keiner derjenigen Rechtsmeinungen, welche in der Frage der Schiffahrtsabgaben bisher aufgestellt worden sind. Er bedarf also in jedem Falle der Regulierung, die nach dem Ergebnisse dieser Untersuchungen nur im Sinne der Verallgemeinerung des Gebührenprinzips erfolgen kann. Die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips für einen Teil — und gerade für den leistungsfähigsten Teil der preußischen Schiffahrtswege — ist eine Ungerechtigkeit gegenüber den Benutzern der übrigen Wasserstraßen und gegenüber den Steuerzahlern, eine Ungerechtigkeit, die sich auf die Dauer nicht aufrecht erhalten läßt.

Ebensowenig wäre die Unterscheidung zwischen Kanälen, kanalisierten Flüssen und nicht kanalisierten, aber auf andere Weise für die Schiffahrt verbesserten natürlichen Wasserstraßen staatswirtschaftlich zu rechtfertigen. Eine solche Rechtfertigung ist auch von denjenigen, welche diese Unterscheidung als eine rechtlich gewollte hinstellen, nicht versucht worden.

Es ist in der Tat nicht einzusehen, weshalb die Anwendung oder die volle Durchführung des Gebührenprinzips bei Schiffahrtsanstalten davon abhängen soll, ob es sich um Häfen oder Wasserstraßen handelt, ob die letzteren neu geschaffen oder nur durch Kunstbauten auf einen höheren Grad von Leistungsfähigkeit gebracht, und welche Methoden hierbei angewendet worden sind. Der Anspruch des Staates auf gebührenmäßiges Entgelt für seine dem Verkehr dargebotenen Leistungen ist in allen Fällen grundsätzlich derselbe; es kann sich nur um graduelle Unterschiede handeln, die sich aus der Besonderheit des einzelnen Falles ergeben. Insbesondere wäre ein wirtschaftlicher Grund dafür, das Gebührenprinzip bei Stromverbesserungen für den Fall der Kanalisierung zuzulassen und für den Fall der Regulierung auszuschließen, oder seine Anwendung zu beschränken, nicht vorhanden. Nach wirtschaftlichen und sachlichen Erwägungen wäre, wenn einmal eine Unterscheidung gemacht werden sollte, die umgekehrte Lösung richtiger gewesen. Eine regulierte natürliche Wasserstraße ist unter sonst gleichen Umständen,

namentlich unter der Voraussetzung der Erzielung gleicher Fahrwassertiefen, der Schiffahrt viel nützlicher und erwünschter als eine kanalisierte, weil durch die Schleusen die Fortbewegung verlangsamt und auch eine gewisse Gefahr der Beschädigung bei der Durchfahrt herbeigeführt wird. Wenn also der Gesetzgeber jene von mehreren Rechtslehrern behauptete Unterscheidung wirklich gemacht haben sollte, so hätte er sich dabei jedenfalls nicht von staatswirtschaftlichen und praktischen Gesichtspunkten leiten lassen [1].

Ebenso unberechtigt in wirtschaftlicher Beziehung wäre die angeblich zu Recht bestehende Unterscheidung zwischen See- und Binnenwasserstraßen, wonach bei den ersteren das Gebührenprinzip uneingeschränkt, bei letzteren aber nur für gewisse Arten von Wasserbauten oder Vorrichtungen — dem Auge sichtbare oder äußerlich abgetrennte oder besonders kostspielige oder besonders wirksame — gelten soll.

Von den Rechtsgelehrten, welche diese Ansicht vertreten, hat einer den Versuch einer wirtschaftlichen Erklärung oder wenigstens Erläuterung unternommen. Es war Laband, der in seinem Mannheimer Vortrage am 16. Februar 1907 hierüber sagte:

„Nun kann es gerechtfertigt erscheinen, daß man die Abgaben von der Seeschiffahrt anders als die von der Flußschiffahrt bestimmt wegen der großen Ladefähigkeit der Schiffe, ihres großen Tiefganges, des großen Kapitals, des großen Ertrages, der großen Kosten der zu ihrem Gebrauch erforderlichen Anstalten."

Es ist nicht recht abzusehen, welchen Einfluß alle diese Momente auf die Frage haben können, ob Seewasserstraßen — zwischen See- und Binnenhäfen besteht unbestrittene Rechtsgleichheit — den Binnenwasserstraßen gleichgestellt oder einer höheren Belastung mit Schiffahrtsabgaben ausgesetzt sein sollen. Aber auch wenn man der Seeschiffahrt Eigenschaften beimessen wollte, welche ihre Differenzierung hinsichtlich der finanziellen Behandlung der Binnenschiffahrt gegenüber rechtfertigen könnten, so müßte diese Differenzierung doch gegenüber der ganzen Binnenschiffahrt und gegenüber allen ihr dienenden Verkehrsanstalten in die Erscheinung treten. Die Binnenschiffahrt auf Kanälen und kanalisierten Flüssen soll aber in bezug auf die Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben der Seeschiffahrt gleichgestellt sein; nur die Schiffahrt auf regulierten Binnengewässern soll sich derjenigen milderen Behandlung erfreuen, deren Be-

[1] Es bleibt dann nur noch die Annahme übrig, man habe durch das Verbot der Abgaben für regulierte und ihre Beibehaltung für kanalisierte Flüsse eine politische Wirkung, einen günstigen Eindruck auf die Stimmung der deutschen Nation erzielen wollen — eine Annahme, die sicherlich manches gegen sich hat.

rechtigung aus der Verschiedenheit der technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse bei See- und Binnenschiffahrt hergeleitet wird.

Einer solchen Regelung kann aber die staatswirtschaftliche Berechtigung nicht zuerkannt werden.

Wenn für die Behandlung der Verkehrsanstalten als freie Genußgüter oder nach dem Gebührenprinzip die hier entwickelten allgemeinen Gesichtspunkte maßgebend sind, so hätten umgekehrt die Seehäfen und Seewasserstraßen einen größeren Anspruch auf Abgabefreiheit oder auf beschränkte Anwendung des Gebührenprinzips als die Binnenwasserstraßen. Der Verkehr, den die Seeschiffahrt dem deutschen Wirtschaftsgebiete in Ein- und Ausfuhr bringt, verbreitet sich weit über das Hinterland, sogar über die Reichsgrenze hinaus, insbesondere nach Österreich und der Schweiz. Er befruchtet das ganze deutsche Schienen- und Wasserstraßennetz mit Transporten, die ohne ihn überhaupt nicht geleistet werden würden. Sein Aktionsradius ist unvergleichlich viel weiter als derjenige irgend eines, auch des mächtigsten und blühendsten, Binnenumschlagsplatzes[1]. Seine Zufuhrlinien sind das freie Meer; er steht nicht, wie der Binnenschiffsverkehr, unter dem Wettbewerb der in finanzieller Beziehung nach dem Erwerbsprinzip behandelten Eisenbahnen. Bei Anstalten und Aufwendungen für den Seeverkehr, insbesondere bei Herstellung und Verbesserung von Seewasserstraßen, welche den Zugang zum Binnenlande bilden[2], braucht die — zuweilen doch zweifelhafte — Frage

[1] Um die universale Bedeutung des Seeverkehrs für die deutschen Eisenbahnen und Wasserstraßen an einem Beispiele zu erläutern, möge hier der Baumwollenabsatz von Bremen angeführt werden. Es wurden 1905 von Bremen versandt nach Preußen 95 985, Sachsen 32 074, Baden 16 785, Württemberg 19 327, Bayern 52 907, Elsaß 21 486, Schweiz 13 392, Österreich 68 992 und Rußland 69 964 t Baumwolle. Von der durch die Seeschiffahrt angebrachten Baumwolle wurden mit der Binnenschiffahrt weiter befördert 14 538 t auf dem Rhein, 59 361 t auf der Elbe und ganz unbedeutende, offenbar nur Zufallsverkehr bedeutende Sendungen auf den östlicher gelegenen Wasserstraßen.

Die Befruchtung des deutschen Eisenbahnnetzes durch die Seehäfen ergibt sich aus der Güterbewegungsstatistik des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen. Hiernach betrug im Jahre 1905 der Empfang und Versand aller Seehäfen 19 529 873 t, wovon 1 452 427 t auf den Verkehr dieser Häfen mit dem Auslande, also auf Durchfuhr, der Regel nach auf große Entfernungen, entfielen. Die Frachteinnahmen der preußisch-hessischen Staatsbahnen aus dem der Menge nach unbedeutenden Fischversandt des Geestemünder Hafens betragen rund 2,5 Mill. M. Der gesamte Binnenschiffsverkehr der deutschen Seehäfen belief sich im Jahre 1905 nach der Reichsstatistik und dem Berichte der Stettiner Kaufmannschaft auf 14 949 123 t, also erheblich weniger als der Eisenbahnverkehr. Der Stettiner Binnenschiffsverkehr ist in der Reichsstatistik nicht verzeichnet.

[2] Der Kaiser—Wilhelm-Kanal, der ja auch seine Entstehung wesentlich

nicht aufgeworfen zu werden, ob die Förderung der nationalen Verkehrsinteressen etwa besser und billiger durch Eisenbahnbauten oder Eisenbahntarifmaßregeln zu erreichen wäre. Die Güterbewegung im Seeverkehr ist vom Standpunkte der inländischen Verkehrsinteressen ein zweifelloser wirtschaftlicher Reingewinn. Eine Einschränkung könnte dieser Satz nur bezüglich der verhältnismäßig unbedeutenden Küstenschiffahrt erfahren, die indessen auch mit der Eisenbahn viel weniger als die Binnenschiffahrt in Wettbewerb steht.

Es ist deshalb sehr begreiflich und vollkommen berechtigt, daß die Eisenbahnen dem Seeverkehr in die Hände arbeiten und ihn mit allen Mitteln fördern. Er ist in viel höherem Grade — vom Standpunkt der Ausbreitung der Hinterlandszone über das Staatsgebiet — gemeinnützig als der Verkehr der Binnenwasserstraßen. Wenn die Anwendung des Gebührenprinzips eine graduelle Abschwächung erfahren soll, wie sie nach Ansicht mancher Rechtslehrer zugunsten der Binnenwasserstraßen oder eines Teiles der Binnenwasserstraßen durch die Reichsverfassung vorgeschrieben ist, so wäre diese Abschwächung staatswirtschaftlich viel berechtigter zugunsten der Seewasserstraßen, der Zubringer und Ausfallspforten des gesamtdeutschen Wirtschaftsgebietes.

Was die Seewasserstraßen und Seehäfen für Deutschland sind, das sind für das badische Eisenbahnnetz der Rhein und der Mannheimer, für das sächsische die Elbe und der Riesaer Hafen. Deshalb werden auch in Mannheim keine Abgaben und in Riesa nur geringe Gebühren für den Ortsverkehr erhoben, während der Umschlag zwischen Schiff und Bahn auch dort abgabenfrei ist.

Unter den deutschen Staaten haben nächst Preußen die drei Hansestädte die bedeutendsten, verhältnismäßig sogar weit bedeutendere Schiffahrtsinteressen. In keinem deutschen Staate, auch nicht in Baden und Sachsen, sind die allgemeinen Staatsinteressen in so hohem Grade identisch mit den Interessen der Schiffahrt und des durch die Schiffahrt vermittelten Handels. Als im Jahre 1906 Lübeck seine Seeschiffahrtsabgaben auf der Trave ermäßigte, benutzte ein Teil der Presse diesen Anlaß, um die verkehrsfreundliche und weitschauende Wirtschaftspolitik dieses Staates mit der angeblich engherzigen und rückschrittlichen, die Verallgemeinerung der Binnenschiffahrtsabgaben vorschreibenden preußischen Gesetzgebung zu vergleichen[1]

militärischen, nicht wirtschaftlichen Erwägungen verdankt, ist hauptsächlich Durchgangswasserstraße und kommt deshalb hier nicht in Frage.

[1] Die „Kölnische Zeitung" schrieb in Nr. 1906 vom 21. Juli 1906: „In welchem Gegensatz steht diese gesunde, dem Verkehr freie Bahn schaffende Politik zu

und letztere scharf zu tadeln. Die Unzulässigkeit dieses Vergleiches liegt auf der Hand. Ein Großstaat wie Preußen hat nicht lediglich Handels- und Schiffahrtsinteressen wahrzunehmen, wie ein kleiner Stadtstaat, dessen ganze Existenz seit Jahrhunderten auf diesen Interessen beruht. Das politische Leben und die in ihm wirksamen Kräfte sind vielgestaltiger und gestatten auf die Dauer nicht eine weitgehende Berücksichtigung örtlicher oder regionaler Verkehrsinteressen, die in Lübeck freilich mit den Staatsinteressen sich decken[1]. Aber auch Lübeck hat ja die Seeschiffahrtsabgaben auf der Trave nur ermäßigt. Wenn irgendwo in Deutschland die Voraussetzungen für die Behandlung der Schiffahrtsanstalten als freie Genußgüter vorhanden wären, so müßte es bei den Hansestädten der Fall sein; und doch erheben sie alle Schiffahrtsabgaben, nicht nur in ihren Seehäfen, sondern auch auf den Verbindungswasserstraßen mit dem Meere, Lübeck außerdem auf seiner Binnenwasserstraße zur Elbe — und zwar in sehr bedeutender Höhe. Die staatswirtschaftliche Rechtfertigung dafür, daß sie es tun, ergibt sich aus dem bundesstaatlichen Charakter des deutschen Wirtschaftsgebietes und aus dem Umstande, daß die Hansestädte die Unterläufe der Trave, der Elbe und der Weser und die an der Grenze der Seeschiffahrt liegenden Häfen nicht nur für sich, sondern für Deutschland, für das ganze deutsche, nicht nur für das preußisch-hessische Eisenbahnnetz und für einen großen Teil der deutschen Wasserstraßen ausgebaut haben und unterhalten. In ähnlicher Lage ist Preußen mit den von ihm unterhaltenen, der Binnenschiffahrt dienenden Hauptstrecken des Rheins und der Elbe gegenüber den Oberliegern.

Von den ausländischen Staaten hat keiner ein größeres Interesse an Handel und Schiffahrt als England und nirgends ist das Gebührenprinzip gegenüber den Wasserstraßen und Häfen schärfer durchgeführt worden als gerade dort. Schiffahrtsabgaben werden in England in einer Allgemeinheit und in einer Höhe erhoben, die über preußische Verhältnisse und auch über das verkehrspolitische Programm der neueren preußischen Gesetzgebung weit hinausgeht. Das findet zum Teil seine Erklärung darin, daß der Staat in

---

der preußischen, die zu derselben Zeit durch Einführung von Schiffahrtsabgaben ein Verkehrshindernis aufzurichten bestrebt ist."

[1] Das Zusammenfallen der Seehandels- und Staatsinteressen in den Hansestädten hat sich als ein sehr wertvolles Moment für die Entwicklung der deutschen Seeschiffahrt erwiesen. Nur selbständige Kaufmannsstaaten dieser Art konnten mit so raschem Entschlusse, mit so sachverständigem Urteil und so weitem Blicke so große Mittel für den Ausbau der Seeschiffahrtsanstalten aufwenden. Ein großer Staat mit mannigfaltigen und vielleicht heterogenen Wirtschaftsinteressen hätte kaum dasselbe leisten können. Die Selbständigkeit der Hansestädte und der bundesstaatliche Charakter des deutschen Nationalstaates haben sich hier als segensreich erwiesen.

England die Fürsorge für das Verkehrswesen, für Häfen und Wasserstraßen ebenso wie für Eisenbahnen und Landstraßen, den Kommunen, Korporationen und Privaten überlassen hat. Die letzteren hatten keine Veranlassung, auf ein Entgelt zu verzichten und die beiden ersten haben es tatsächlich nicht getan. Immerhin hätte die öffentliche Meinung, wenn sie in den Wasserstraßen ein geeignetes Objekt für die Behandlung als freies Genußgut erblickt hätte, die Verwirklichung dieses Ideals durch das Mittel der Verstaatlichung der Wasserstraßen anbahnen können. In der Tat denkt man auch in England an die Verstaatlichung — „nationalisation“ — der Schiffahrtsanstalten oder wenigstens der Binnenschiffahrtswege, nicht aber an den Verzicht auf Schiffahrtsabgaben. Die Canals Trust Bill von 1905, welche die Bildung einer besonderen Behörde für den Erwerb der wichtigsten Durchgangswasserstraßen vorsah, enthielt zugleich Bestimmungen über die Weitererhebung von Schiffahrtsabgaben, obwohl ein wesentlicher Zweck der Verstaatlichung des Kanalnetzes in der Gewinnung von Einfluß auf die Eisenbahntarife erblickt wird [1].

In Großbritannien und Irrland kommen auf 100 qkm 2,13 km Wasserstraßen, deren Gesamtlänge 6608 km beträgt. Das Netz ist insofern ungleich verteilt, als es in England und Wales sehr viel dichter ist als in Irland und Schottland.

In Frankreich bestand bis vor kurzem Abgabenfreiheit zwar nicht auf allen Wasserstraßen, aber auf denjenigen des Staates, wo sie gegenüber den Privateisenbahnen verkehrspolitisch von Bedeutung war. Durch die Gesetze vom 22., 23. und 24. Dezember 1903 ist dieser Rechtszustand durchbrochen. Insbesondere ist auf der wichtigsten und verkehrsreichsten Staatswasserstraße, dem Canal du Nord, der Handelskammer in Douai die Erhebung von Schiffahrtsabgaben zur Verzinsung und Tilgung ihres Anteils an den Kosten der Kanalerweiterung gestattet worden [2]. Das französische Wasserstraßennetz

---

[1] Vgl. Forbes and Ashford, Our waterways, London, John Murray Albemarle Street W. 1906, Chapter XII; insbesondere S. 258—260. Zu den Aufgaben der Royal Commission on Canals and Waterways, welche unter Führung des Lord Shuttleworth unlängst Deutschland bereiste, gehört auch die Untersuchung der Fragen, ob öffentliche Verwaltungen oder Trusts Kanäle bauen oder erwerben sollen, auf welche Weise die Mittel hierfür aufgebracht werden können, und wie diese Verwaltungen oder Trusts zu leiten und zu beaufsichtigen wären. Vgl. auch den Aufsatz von Quinette de Rochemont, Voies navigables de la Grande Bretagne et d'Irlande in den Annales des Ponts et chaussées, Partie technique 1907, III S. 17.

[2] Der aus Schiffahrtsabgaben zu verzinsende Anteil der Handelskammern an den Baukosten beträgt 30 Mill. Fr., deren höchstens vierprozentige Verzinsung und Tilgung bei der Tarifbildung berücksichtigt werden soll.

hat eine Gesamtlänge von 13304 km, darunter 8546 km Flüsse und 4758 km Kanäle oder 2,56 km auf 100 qkm; nach einer Darstellung von Lafitte in der Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1907 Seite 325 beträgt allerdings jetzt die Länge der tatsächlich nutzbaren Wasserstraßen nur noch 12070 km, sodaß von ihnen auf 100 qkm nur 2,26 km entfallen würden.

Sehr viel engmaschiger und auch weit gleichmäßiger über das Land verteilt sind die 2061 km langen, aus 1157 km Flüssen und 904 km Kanälen bestehenden belgischen Wasserstraßen, die gleichwohl sämtlich nach dem Gebührenprinzip behandelt werden. Sie stehen ebenso wie die französischen fast ausschließlich im Eigentum des Staates, so daß ihre Behandlung als freies Genußgut auf keine Schwierigkeiten stoßen würde, sofern man in Belgien die Abgabefreiheit der Schiffahrt grundsätzlich als gerechtfertigt ansähe. Die belgischen Bahnen sind bekanntlich Staatsbahnen, während die französischen überwiegend im Privatbesitz sich befinden. Auf 100 qkm kommen in Belgien 6,99 km Wasserstraßen.

Kein Staat hat ein auch nur annährend so dichtes und gleichmäßig verteiltes Wasserstraßennetz wie Niederland, wo auf 100 qkm 16 km Wasserstraßen kommen. Diese haben eine Gesamtlänge von 5172 km, von welchen der dem Staate gehörige Teil — ungefähr die Hälfte — abgabenfrei ist, während die übrigen, den Provinzen, Gemeinden, Genossenschaften und Privaten gehörigen Schiffahrtswege im allgemeinen nach dem Gebührenprinzip behandelt werden[1]. Die Eisenbahnen sind im Privatbesitz. Wenn der Staat die Behandlung der Wasserstraßen nach dem Grundsatze des freien Genußgutes als eine staatswirtschaftliche Notwendigkeit oder auch nur als eine besonders zweckmäßige Maßregel ansähe, so würde er sie vielleicht im Wege der Verstaatlichung der kommunalen und privaten Wasserstraßen verwirklicht haben. Die Voraussetzungen für die Behandlung der Wasserstraßen als freies Genußgut sind jedenfalls in Niederland in viel höherem Maße gegeben als in Preußen mit etwa 1,894 km Wasserstraßen auf 100 qkm und einem großen Staatsbahnbesitze.

Die augenblicklichen Besitzverhältnisse der Wasserstraßen können dieser auf grundsätzliche Erwägungen gestützten Vergleichung nicht hindernd im Wege stehen.

Bei den Häfen ist, abweichend von den Wasserstraßen, das Gebührenprinzip fast allgemein verwirklicht; zu den seltenen und durch besondere

[1] Dem Staate gehören etwa 2000 km Flüsse und 569 km Kanäle. Von den übrigen Kanälen gehören 954 den Provinzen — namentlich Groningen, Friesland und Overyssel, 1232 Gemeinden und Genossenschaften und 417 Privaten. Auf den Wasserstraßen des Staates sind die Schiffahrtsabgaben seit dem 1. Mai 1900 aufgehoben.

Verhältnisse bedingten Ausnahmen gehört die schon erwähnte Abgabenfreiheit des Mannheimer Hafens.

In keinem fremden Staate wird der in Deutschland angeblich zu Recht bestehenden Unterscheidung von kanalisierten und regulierten Strömen, sowie von See- und Binnenwasserstraßen irgend welcher Einfluß auf die finanzielle Behandlung der Wasserstraßen eingeräumt. Namentlich wird in England auf allen natürlichen Wasserstraßen, deren Schiffbarkeit durch irgend welche Maßregeln verbessert worden ist, ohne Rücksicht auf die bei der Verbesserung angewandten technischen Methoden und ohne Unterscheidung zwischen See- und Binnenschiffahrt die Erhebung von Abgaben für selbstverständlich erachtet.

III.

Die wirtschaftliche Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben.

§ 1. Die allgemeinen Gesichtspunkte.

Sehr verschieden von der Frage der staatswirtschaftlichen Berechtigung der Schiffahrtsabgaben ist die Frage ihrer wirtschaftlichen Möglichkeit. Beide verhalten sich zu einander ungefähr wie Theorie und Praxis. Wenn auch die Wiedereinbringung der Kosten, welche Staat und Gemeinden für Wasserstraßen und Häfen aufgewendet haben, durch Erhebung von Gebühren grundsätzlich berechtigt ist, so muß doch noch untersucht werden, ob und wie weit dieser Grundsatz praktisch verwirklicht werden kann, ohne den auf Hebung des Verkehrs gerichteten Zweck jener Schiffahrtsanstalten zu gefährden.

Die große Wichtigkeit dieser Frage ist augenfällig, augenfälliger als die Schwierigkeit ihrer Beantwortung.

Auf den ersten Blick könnte es als selbstverständlich erscheinen, daß Schiffahrtsabgaben wirtschaftlich möglich sind. Man könnte den Beweis für ihre Möglichkeit einfach aus der Tatsache entnehmen, daß sie auf zahlreichen Wasserstraßen und in beinahe allen Häfen vorhanden sind, und daß ein großer Teil der abgabepflichtigen Schiffahrtsanstalten eine glänzende Verkehrsentwicklung aufweist, während umgekehrt die abgabefreien Schiffahrtsanstalten, namentlich Wasserstraßen, teilweise eine schwache, stagnierende oder gar rückläufige Schiffahrt haben. Die märkischen Wasserstraßen, von welchen Lotz im Jahre 1898 sagte[1], daß sie besonders hohe Gebühren hätten, haben trotz abermaliger Erhöhung der Schiffahrtsabgaben im Jahre 1902 eine so starke und andauernde Verkehrszunahme, daß die Verwaltung mit dem Ausbau der Schiffahrtsanstalten kaum nachkommen kann. Ein ähnlich erfreuliches Bild zeigt die von Bremen ausgebaute und mit sehr hohen

---

[1] Kritik der neuesten Argumente für Abgaben auf den natürlichen Wasserstraßen. Verbandsschriften des deutsch-österreichisch-ungarischen Verbandes für Binnenschiffahrt Nr. XL S. 6.

Schiffahrtsabgaben belegte Seewasserstraße der Unterweser. Die Gesamtlage hinsichtlich der abgabepflichtigen Wasserstraßen und Häfen ergibt sich aus den später folgenden Nachweisungen. Selbst von einem abgabenfeindlichen Theoretiker ist die wirtschaftliche Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben, wenn auch mit einer gewissen Einschränkung, anerkannt worden. Professor Gothein, den die Handelskammer in Mannheim unlängst als den besten Kenner des oberrheinischen Wirtschaftslebens bezeichnete[1], hat bezüglich der Rheinschiffahrtsabgaben ausgesprochen[2]:

„Das können wir ja ohne weiteres zugeben: zu Grunde gehen würde die Schiffahrt nicht, zu Grunde gehen würde wahrhaftig diese gewaltige kommerzielle Entwicklung auf dem Rhein nicht. Ganz gewiß hat die Schiffahrt schon schlimmere Zeiten erlebt, und wenn es sein müßte, würde sie sich den Verhältnissen auch anpassen. Aber der Wirkungskreis, den der Wassertransport bisher gehabt hat, der Aktionsradius der Schiffahrt würde allerdings alteriert werden usw."

Das preußische Wasserstraßengesetz vom 1. 4. 1905 hätte die Bewilligung der Baukosten für die neuen Kanäle nicht an die Bedingung der Erhebung von Schiffahrtsabgaben knüpfen dürfen, wenn die gesetzgebenden Faktoren nicht von der wirtschaftlichen Möglichkeit solcher Abgaben überzeugt gewesen wären.

Der selbstverständlich erscheinenden Schlußfolgerung aus dem Nebeneinanderbestehen von Schiffahrtsabgaben und kräftiger Verkehrsentwicklung auf die wirtschaftliche Möglichkeit der ersteren steht nun aber eine andere scheinbar selbstverständliche Tatsache gegenüber: die Tatsache der Verteuerung der Schiffahrtsselbstkosten durch die Abgaben. Die Schiffahrtsselbstkosten bestehen auf abgabefreien Wasserstraßen nur in der Verzinsung und Abschreibung des Anlagekapitals der Transportmittel, in dem Aufwande für Betrieb und Unterhaltung der Fahrzeuge und in einem angemessenen Unternehmergewinne, der allerdings nicht nur in den Dividenden der Schiffahrtsgesellschaften, sondern unter Umständen auch in niedrigen Frachten zum Ausdruck kommen kann — nämlich dann, wenn die Gesellschafter im wesentlichen zugleich Frachtinteressenten sind. Es fehlt dagegen derjenige Bestandteil der natürlichen Selbstkosten, welcher in der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals, sowie in der Unterhaltung der immobilen öffentlichen Schiffahrtsanstalten, besteht. Dieser Bestandteil der Selbstkosten kommt erst durch Schiffahrtsabgaben zur Geltung. Durch Einführung der

---

[1] In der Einleitung zum Handelskammerbericht für 1906 S. 4.

[2] Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik 1905 S. 66.



Abgaben erscheint eine neue, bei den Eisenbahnen von jeher vorhandene und in der Tarifbildung berücksichtigte Position in der Selbstkostenrechnung für die Schiffahrt. Es bedarf keiner Begründung, daß die Selbstkosten der Schiffahrt bei freiem Wettbewerbe die dauernd möglichen Mindestfrachten und die letzteren den Verkehr beeinflussen. Auf diesem Gedankengange beruht die Erklärung des Vereins rheinischer Binnenschiffahrtsinteressenten vom 16. April 1904, daß jede Schiffahrtsabgabe „den Ruin der Rheinschiffahrt" herbeiführen müsse und der Beschluß der Mannheimer Protestversammlung vom 16. Februar 1907, wonach „jede auch noch so geringe Abgabe eine schwere Schädigung der Schiffahrt auf den natürlichen Binnenwasserstraßen zur Folge haben würde".

Die Lösung des Widerstreites jener beiden Selbstverständlichkeiten ergibt sich zunächst aus der Tatsache, daß der Einfluß der Schiffahrtsabgaben auf die Selbstkosten nicht der allein maßgebende ist. Er kann abgeschwächt oder aufgehoben oder auch überwogen werden durch Ermäßigung anderer Selbstkostenteile. Diese Ermäßigung wird herbeigeführt durch Verbesserungen in den immobilen Schiffahrtsanstalten, in Verwaltungseinrichtungen, in den Transportmitteln und in der Organisation des Betriebes.

Die Verbesserungen an den immobilen Anlagen, den Wasserstraßen und Häfen, haben die Wirkung, daß sie die Verwendung größerer Fahrzeuge, die vorteilhaftere und länger dauernde Ausnutzung der vorhandenen, die Beschleunigung der Reisen, die Verminderung der Unfallgefahr und damit auch der Versicherungsprämien ermöglichen.

Wenn im Rheingebiet — um diese Zusammenhänge an einigen praktischen Beispielen zu veranschaulichen — die seit Jahrzehnten geplante Vertiefung des Fahrwassers zwischen St. Goar und Mainz ausgeführt wird, so können die von Duisburg nach Frankfurt a. M. bestimmten Kohlenschiffe, da der Main schon jetzt die unterhalb St. Goar hergestellte Fahrtiefe besitzt, um 50 cm tiefer abladen und ihren Raum entsprechend vorteilhafter ausnutzen oder, anders ausgedrückt, sie ersparen das jetzt oft erforderliche Leichtern bei St. Goar oder Bingen überhaupt oder doch für einen größeren Teil des Jahres. Wenn ferner die von Bayern und Württemberg geplanten Kanalisierungen des Mains und Neckars ausgeführt werden, so erfährt die Rheinschiffahrt eine Erweiterung ihres Erwerbsfeldes um 165 km Stromlänge, und die Fahrtlänge für die Kohlenschiffe von Duisburg nach Heilbronn und Aschaffenburg wird entsprechend vergrößert. Hierdurch kommt die Fahrzeit in ein günstigeres Verhältnis zur Liegezeit in den Häfen, und die Ausnutzung der Betriebsmittel wird vorteilhafter. Noch weit mehr würde

dies Moment zur Geltung kommen, wenn die Verbesserung des Fahrwassers nach Straßburg ausgeführt und späterhin vielleicht die Großschiffahrt bis Basel oder gar bis Konstanz ermöglicht sein wird.

Ähnliche Vorteile würden der Weser und Elbschiffahrt erwachsen durch den Ausbau der Werra und Aller und der Saale bis zur Einmündung des von Leipzig nach Kreypau geplanten Kanales.

Überall wirkt die Vertiefung, Verbreiterung, Begradigung und Bezeichnung des Fahrwassers auf die Beschleunigung der Fortbewegung, weil in einem flachen, schmalen, gekrümmten und schwer erkennbaren Fahrwasser langsam und vorsichtig gefahren werden muß. Infolgedessen können mehr Fahrten ausgeführt und die Fahrzeuge entsprechend besser ausgenutzt werden, während gleichzeitig die Unfallgefahr sich verringert. Außerdem trägt jede Verbesserung der Hafenanlagen, insbesondere ihre vollkommenere Ausrüstung mit Lösch- und Ladevorrichtungen, zur Verkürzung der Liegezeiten und zur Verminderung der Schiffahrtsselbstkosten sehr wesentlich bei[1].

Aber auch ganz abgesehen von dem Zustande der Wasserstraßen und Häfen kann durch Vervollkommnung der Strompolizei unter Umständen eine erhebliche Verminderung der Schiffahrtsunkosten im weiteren Sinne des Wortes herbeigeführt werden. Es ist bekannt, daß durch Beraubung der Schiffsladungen überall erhebliche Verluste entstehen; sie sind anscheinend besonders groß im Hafen von Rotterdam und auf der Waal, wo die sogenannten Parlevinkers und Zoetelaers einen organisierten Diebstahl betreiben. Nach den Protokollen über die elfte Tagung des Zentralverbandes von Vereinen Deutscher Holzhändler zu Nürnberg am 27. September 1906 ist der Fall vorgekommen, daß bei einer einzigen Schiffsladung Holz ein Verlust von 2000 Mk. durch Entwendungen eintrat. Wie in der Versammlung durch den Vorsitzenden mitgeteilt wurde, hat die Handelskammer Duisburg in der Angelegenheit mit dem Präsidenten der Handelskammer Rotterdam verhandelt, wobei festgestellt wurde, „daß die Beraubungen über Holland am Rhein allein für Holz auf wenigstens 200 000 Mk. zu veranschlagen sind". (S. 69 des Protokolls). Wenn in Betracht gezogen wird, daß der Holzverkehr

[1] Bei dem Ausbau der Wasserstraße zwischen Paris und dem nordfranzösischen Kohlenbezirk handelt es sich darum, die bessere Ausnutzung des vorhandenen Schiffsparkes durch Verkürzung der Reisedauer und Vermehrung der Zahl der Jahresreisen zu ermöglichen. Nach dem Rapport général von Rabier, Chambre des députés Nr. 1263 S. 32, 1903, machen die Schiffe auf jener Kanallinie jetzt drei bis vier Reisen, während man annimmt, daß sie deren künftig fünf bis sechs ausführen können. Man erwartet infolgedessen eine Verbilligung der Frachten von jetzt 5 bis 7,25 auf 3,50 bis 4 Fr.



noch nicht den zwanzigsten Teil derjenigen Gütermenge ausmacht, welche die deutsch=niederländische Grenze auf der Wasserstraße passiert, so muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß der Geldwert jener Diebstahlsverluste die Belastung mit etwaigen Schiffahrtsabgaben übersteigt. Eine Holzladung von 1000 t zu 1000 kg hätte für die 215 km lange Strecke von Rotterdam nach Duisburg bei einem Abgabensatze von 0,04 Pfg. für das tkm nur 86 Mk. zu zahlen. Die Einführung der Schiffahrtsabgaben würde also, wenn ihr Ertrag zur Unterdrückung der Schiffsdiebstähle durch Verbesserung der polizeilichen Aufsicht verwendet werden sollte, immerhin eine Verminderung jener Verluste herbeiführen und sich hierdurch ganz oder teilweise bezahlt machen.

Die wirtschaftliche Möglichkeit von Schiffahrtsabgaben dürfte hiermit im allgemein bewiesen sein für den Fall, daß ihre Einführung die Gegenleistung ist für Verbesserungen bei den immobilen und administrativen Schiffahrtsanstalten, zu welchen letzteren auch die Strom- und Schiffahrtspolizei gehört. Denn diese Verbesserungen führen zu einer Ermäßigung der Betriebsunkosten, nämlich der von den Schiffahrtsunternehmern zu machenden Aufwendungen und der von ihnen zu tragenden Verluste. Hierdurch wird für die Einziehung entsprechender Beiträge zu den Kosten der Fahrbahn, der zugehörigen Häfen und der Schiffahrtspolizei der erforderliche Spielraum freigemacht.

Es wäre denkbar, daß die Belastung durch Schiffahrtsabgaben, welche die Gegenleistung für Stromverbesserungen, Kanal- und Hafenbauten bilden, sich mit den durch diese Bauten entstehenden Betriebsvorteilen gerade ausgliche. In Wirklichkeit wird dieser Fall aber kaum jemals eintreten, weil die in Betracht kommenden Staaten, Gemeinden und öffentlichen Verbände die Abgaben für Schiffahrtsverbesserungen nur so bemessen werden, daß ein Vorteil für den Verkehr, eine Ersparnis an den Beförderungsselbstkosten gegenüber den früheren Schiffahrtsverhältnissen oder gegenüber dem durch eine Wasserstraße ersetzten Eisenbahnwege, verbleibt. Der Grundsatz der gebührenmäßigen Selbstkostendeckung hat zur praktischen Voraussetzung, daß der Nutzen der Schiffahrt die Last der Abgaben überwiegt. Nur unter dieser Voraussetzung wird man Kanäle oder Häfen bauen und künstliche Wasserstraßen verbessern wollen. Das gilt von Privatkapitalisten, welche ihr Geld in Schiffahrtsanstalten anlegen und aus Schiffahrtsabgaben verzinsen wollen, natürlich ebenso oder in noch höherem Maße wie von öffentlichen Verbänden.

Tatsächlich werden in Deutschland Schiffahrtsabgaben als Gegenleistung für Verbesserungen — andere Schiffahrtsabgaben gibt es nicht — nur in

Höhe eines geringen Bruchteiles der durch die Verbesserungen erzielten Frachtvorteile erhoben, wie weiter unten noch näher dargelegt werden wird. Auch für die Zukunft kann nur die Einführung derartiger Abgaben in Frage kommen.

Dabei ist allerdings der Kausalzusammenhang zwischen Abgabenerhebung und Schiffahrtsverbesserung, zwischen Leistung und Gegenleistung nicht mechanisch in der Weise aufzufassen, daß beides Zug um Zug und völlig gleichzeitig in Erscheinung treten müßte. Diese mechanische Gleichzeitigkeit würde sich bei der Verbesserung natürlicher Wasserstraßen, insbesondere bei dem Ausbau unserer großen Ströme, wie bereits früher angedeutet[1], praktisch gar nicht durchführen lassen. Denn der Ausbau erfolgt nicht mit einem Male und ist nicht mit einem bestimmten Zeitpunkte als abgeschlossen zu bezeichnen. Er vollzieht sich auf einem Stromlauf von mehreren hundert Kilometern, der sich aus zahlreichen der Schiffahrt genügenden und nicht genügenden Teilstrecken in bunter Reihenfolge zusammensetzt, tatsächlich in der Weise, daß hier ein sogenannter Übergang verbessert, eine Schwelle beseitigt, dort ein Durchstich ausgeführt, eine Krümmung abgeflacht, eine Konkave mit übermäßigen Tiefen verbaut, eine Engstelle im Fahrwasser verbreitert, ein hinderliches Steinriff durch Sprengung beseitigt, das Buhnensystem durch Einfügung neuer Werke ergänzt oder durch Vorlegung von Grundschwellen im Interesse der Zusammenhaltung des Niedrigwassers vervollständigt wird — um nur einige Beispiele hier anzuführen. So hat die Arbeit der Strombauverwaltungen an vielen Einzelstellen gleichzeitig, an vielen anderen aber auch nicht gleichzeitig angesetzt, sie ist in einem nicht überall gleichmäßigen, sondern der Natur der Sache nach streckenweise verschiedenen Maße vorgeschritten, und sie nähert sich allmählich immer mehr dem Endziele einer solchen Gestaltung des Strombettes für alle Wasserstände, welche der Gesamtheit aller beteiligten Interessen — nicht nur der Schiffahrtsinteressen — am besten entspricht. An der Erreichung dieses Zieles wird unablässig weitergearbeitet, nicht etwa nur, wie es Fernerstehenden vielleicht scheinen könnte, mit den im preußischen Staatshaushaltsetat außerordentlich bewilligten Geldsummen, sondern auch mit den laufenden Mitteln des ordentlichen Etats. Denn diese Mittel sind nach der Überschrift zu Kap. 65 Tit. 16 des preußischen Staatshaushaltsetats außer für die Unterhaltung der Ströme im engeren Sinne auch für kleinere Neubauten sowie „zur Gewährung von Beihilfen zur Förderung von der

[1] Vgl. oben S. 82, 83, wo die Frage bereits teilweise, unter anderem Gesichtspunkte, erörtert worden ist.

Binnenschiffahrt nützlichen wie von Entschädigungen für die Beseitigung von der Binnenschiffahrt hinderlichen Anlagen" bestimmt. Tatsächlich wird aus diesen Mitteln die Verbesserung der Ströme, wenn auch in entsprechend geringerem Umfange und in langsamerem Zeitmaße, fortgesetzt betrieben.

Den Nutzen, den die Schiffahrt eines in der Regulierung begriffenen Stromes aus den zahlreichen über die lange Strecke verteilten Einzelbauten zieht, setzt sich zusammen aus einer Summe von kleineren und größeren Verkehrsvorteilen, die örtlich nicht überall gleich sind, mit dem Fortschreiten der Strombautätigkeit allmählich wachsen und in der Regel nicht unmittelbar nach Beendigung der ursächlichen Wasserbauten, sondern erst etwas später zur Geltung kommen. Wollte man versuchen, einzelne Abschnitte der Strombautätigkeit, nach zeitlicher oder räumlicher Trennung als Verkehrsleistung zu behandeln und auf dieser Grundlage die als Gegenleistung zu fordernde Abgabe zu berechnen, so würde man in unabsehbare praktische Schwierigkeiten geraten und den Verkehr durch Erstellung von örtlich verschiedenen und zeitlich wechselnden Tarifen ernstlich belästigen.

Man kann nicht — unter scharfer chronologischer Trennung von Vergangenheit und Gegenwart und mit Vernachlässigung der ursächlichen Zusammenhänge, welche beide mit einander verbinden — bei natürlichen Wasserstraßen einer heute einzuführenden Schiffahrtsabgabe den Charakter der Gegenleistung für solche Verbesserungen, welche ein Jahrzehnt oder auch noch weiter zurückliegen, bestreiten und dieser Abgabe die Eigenschaft des Nachträglichen im Sinne der Unzulässigkeit beilegen. Die Strombautätigkeit ist ein in sich zusammenhängender, für absehbare Zeit nicht endender Prozeß, ein organischer Bestandteil der Kulturaufgaben des Staates. Man kann sie nicht durch eine willkürliche Zäsur zeitlich auseinanderreißen.

Deshalb sind Schiffahrtsabgaben, welche auf den natürlichen Wasserstraßen Deutschlands eingeführt werden, Gegenleistungen für alle Verkehrsvorteile, welche durch die Wasserbauten des Staates den Beteiligten entstanden sind. Diese Vorteile finden ihren Ausdruck in sehr bedeutenden Ermäßigungen, welche den Betrag an Abgaben weit übersteigen und durch diese nur zum kleinen Teile absorbiert werden. Der verbleibende Überschuß an Kostenersparnis bildet die wirtschaftliche Rechtfertigung der Schiffahrtsabgaben; er beweist die Möglichkeit ihrer Einführung. Bei der Erbringung dieses Nachweises kann und muß in die Vergangenheit zurückgegriffen werden durch Vergleichung der Selbstkosten, der Frachten und des Verkehrs vor dem Beginn der Regulierungen oder Kanalisierungen, in den verschiedenen Stadien des Fortschreitens der Wasserbauten und in der Gegenwart. Die so ermittelten Differenzwerte geben ein ungefähres Bild von den durch

die Anstalten des Staates und der Gemeinden geschaffenen Verkehrsvorteilen und ermöglichen insoweit eine Vergleichung dieser Vorteile mit den als Gegenleistung beanspruchten oder noch zu beanspruchenden Abgaben.

Völlig zutreffend ist das Bild allerdings deshalb nicht, weil das Sinken der Selbstkosten und die hieran sich knüpfenden Folgeerscheinungen inbezug auf Frachtenstand und Verkehrsentwicklung nicht lediglich durch Verbesserungen an den immobilen Verkehrsanstalten, sondern zum Teil auch durch andere Ursachen, insbesondere durch Fortschritte in der Technik des Schiffs- und Maschinenbaues und in den Betriebseinrichtungen herbeigeführt ist[1]. Die Benutzung der Dampfkraft für die Fortbewegung hatte zur Folge, daß die Schiffahrt vom Leinpfade unabhängig wurde und die eigentliche Fahrrinne besser ausnutzen konnte. Die Anwendung von Schleppdampfern ermöglichte ferner den Bau größerer Schiffe, deren Fortbewegung durch Pferde nicht ausführbar gewesen wäre; außerdem verbilligte sie den Schiffszug, und zwar mit der fortschreitenden Vervollkommnung der Schiffsmaschinen in steigendem Maße. Endlich beschleunigte sie aber auch die Fortbewegung und trug so zur Vermehrung der Fahrten, zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und der Leistungen eines Schiffes wesentlich bei. Weitere Vorteile wurden erreicht durch den Bau eiserner Schiffe, deren Überlegenheit gegenüber den Holzschiffen insbesondere darauf beruht, daß sie einen geringern Leertiefgang haben und einen geringern Reibungswiderstand im Wasser erzeugen, also weniger Schleppkraft erfordern[2]. Ferner wurden durch die Wahl zweckmäßiger Schiffsformen und Betriebseinrichtungen wirtschaftliche Fortschritte ermöglicht. Es soll in diesem Zusammenhange nur auf die neue Erscheinung der Seeleichter hingewiesen werden, die den Rhein bis Köln und den Dortmund—Ems-Kanal in seiner ganzen Länge

---

[1] Die zuweilen auftretende Behauptung, die Ermäßigung der Schiffsfrachten sei nicht in erster Reihe der Fahrwasserverbesserung, sondern vielmehr hauptsächlich den Fortschritten der Schiffbautechnik zu verdanken, ist eine einseitige Übertreibung. Vgl. den Vortrag von Perutz, Zur Frage der Einführung von Schiffahrtsabgaben, Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1905, S. 399.

[2] In einer Versammlung zu Hameln am 18. Dezember 1898 schilderte bei Erörterung des damaligen Planes der Weserkanalisierung durch Bremen ein hervorragender Sachkenner, der Mühlen- und Reedereibesitzer Meyer, die Fortschritte der Schiffahrt, indem er ausführte, die jetzigen Fahrzeuge aus dünnem Stahlblech hätten ein Drittel Leertiefgang weniger als die früheren Holzschiffe, und die Schlepper hätten die doppelte Leistungsfähigkeit bei geringerem Kohlenverbrauch, so daß die Frachten in den letzten 25 Jahren auf kaum ein Drittel der früheren zurückgegangen seien.

befahren[1]. Endlich spielen auch Verbesserungen des Geschäftsbetriebes der Schiffahrt, im Sinne der möglichst zweckmäßigen Ausnutzung von Material und Personal, eine Rolle. Diese Entwicklung wäre teilweise auch ohne Verbesserung der Wasserstraßen und Häfen möglich gewesen. Ihr wirtschaftlicher Erfolg zeigt sich unter anderem in der Verkürzung der Fahrzeiten und Vermehrung der Fahrten. Während in der Kohlenbeförderung von Duisburg nach dem Oberrhein vor 20 Jahren jährlich 9 bis 10 Reisen ausgeführt wurden, werden jetzt 14 bis 15 gemacht. Nach dem Jahresberichte der Rheinschiffahrtszentralkommission für 1870 betrug die kürzeste Lieferfrist in der Rheinschiffahrt für die Beförderung von Rotterdam nach Mannheim 7 Tage, und ein Schlepper mit 3 bis 4 Anhängen von 1000 bis 1250 t Gesamtladung brauchte für diese Fahrt 10 bis 12 Tage. Heute ist jene Frist auf 5 bis 6 Tage[2] verkürzt und die Fahrtdauer eines Schleppzuges von etwa 5000 t Gesamtladung beträgt nur 9 bis 10 Tage. Der stärkste Schleppdampfer befördert heute 6800 t in 17 Stunden von Duisburg nach Cöln. Man sieht aus diesen Zahlen den durch die Fortschritte der Technik ermöglichten Übergang zum Großbetriebe im Schiffahrtsgewerbe mit entsprechend vorteilhafterer Ausnutzung der Betriebsmittel und Verminderung der Generalunkosten. Sehr bedeutende Ersparnisse an Betriebskosten, namentlich an Heizmaterial sind ferner erzielt durch bessere Ausnutzung des Dampfes in Verbundmaschinen und neuerdings durch Anwendung des überhitzten Dampfes.

Man muß also, wenn man nicht die Möglichkeit weiterer Ersparnisse an den Selbstkosten durch Betriebsverbesserungen grundsätzlich verneinen will, wozu kein Anlaß vorliegt, auch die Möglichkeit zugeben, daß die Vermehrung der Betriebskosten durch Schiffahrtsabgaben — selbst ohne Verbesserung der immobilen Schiffahrtsanstalten — durch Ermäßigung anderer Kostenbestandteile ausgeglichen wird.

Es darf freilich nicht vergessen werden, daß gewisse Bestandteile der reinen Selbstkosten auf abgabefreien Wasserstraßen schon jetzt eine Neigung zum Anwachsen haben. Das gilt namentlich von den Löhnen, welche in dieser Richtung durch die starke Nachfrage nach Arbeitskräften, durch die Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung beeinflußt sind und

[1] Die Selbstkostenersparnis liegt hier insbesondere in dem Wegfall der Umladung zwischen See- und Binnenfahrzeug und in dem für die Seeschiffahrt neuen Umstande, daß während der Liegezeit des Transportgefäßes die außerhalb desselben tätige Schleppkraft zu anderweiter Verwendung freibleibt.

[2] Die Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein, Denkschrift des Arbeitsausschusses der Rheinschiffahrtsinteressenten, Mainz 1905, J. Diemer, S. 100.

künftig vielleicht eine weitere Beeinflussung durch Sonntags- und Mindestnachtruhe erfahren werden. Indessen ist dieser Einfluß bisher nicht von ausschlaggebender Bedeutung für die Gestaltung der Selbstkosten gewesen, soweit die Entwicklung der Frachten einen Rückschluß hierauf gestattet. Die Fortschritte der Technik und der Betriebsorganisation haben die Verteuerung der Personalkosten mehr als ausgeglichen.

Für die Frage der wirtschaftlichen Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben kommt es nicht nur auf die Selbstkosten an, die dem Schiffahrtsunternehmer erwachsen, sondern auch auf die Frachten, die der Hervorbringer oder Verbraucher — der Wareninteressent — für die Beförderung von Gütern auf dem Wasserwege zu zahlen hat. Für ihn handelt es sich nicht darum, ob die Selbstkosten, sondern vielmehr ob die Frachten durch die Schiffahrtsabgaben verteuert werden. Nun verläuft allerdings die Entwicklung der Frachten und Selbstkosten bei freiem Wettbewerbe in parallelen Linien, deren Abstand durch das Existenzminimum des Schiffahrtsunternehmers bestimmt wird. Der Wettbewerb ist es, welcher dafür sorgt, daß der Gewinn des Schiffahrtsunternehmers sich im allgemeinen in den Grenzen jenes Minimums hält. In diesem Falle, dem ursprünglichen Normalfalle, bewegt sich die Entwicklung der Frachten in der Diagonale der die Selbstkosten verbilligenden und verteuernden wirtschaftlichen Kräfte. Sie gibt ein annähernd zuverlässiges Bild von der Bewegung der Selbstkosten, und zwar eben deshalb, weil sie ihr im allgemeinen parallel bleibt. Die Selbstkosten werden mehr individuelle Verschiedenheiten aufweisen als die durch Angebot und Nachfrage bestimmten und deshalb mehr ausgeglichenen Frachten, und die letzteren werden mehr durch die höchsten als durch die niedrigsten Selbstkosten des vom Verkehr benötigten Schiffsparkes bestimmt sein. An dem durch die Natur der Verhältnisse bedingten Parallelismus der Erscheinungen, namentlich für größere Zeiträume, wird hierdurch aber nichts geändert. In diesem Sinne soll die Entwicklung der Schiffsfrachten, deren Ermittelung zwar vielfach mit großen Schwierigkeiten verknüpft, aber doch leichter und zuverlässiger ist als die Feststellung der Selbstkosten, in der nachfolgenden Darstellung verwendet werden.

Der Grundsatz vom Parallelismus der Schiffsfrachten und Schiffahrtsselbstkosten ist freilich in der Praxis zuweilen durchbrochen worden und zwar durch Ausschaltung des freien Wettbewerbes. Ein solcher Fall ist innerhalb der Rheinschiffahrt im Jahre 1905 eingetreten durch die Bildung des **Kohlenkontors**, welches durch die gleichzeitige Verfügung über das Frachtgut und einen großen Schiffspark in die Lage gesetzt ist, für die Verschiffung von Kohlen den Frachtpreis über dem durch Angebot und Nach-

frage früher gebildeten Stande zu halten. Es handelt sich hier um eine Ausnahme von der wirtschaftlichen Regel, welche praktisch sehr ins Gewicht fällt, weil die Kohlenbeförderung nach Tonnenkilometern beinahe die Hälfte der ganzen Rheinschiffahrt ausmacht. Die Kohlenfrachten von Duisburg nach Mannheim stellten sich am freien Markte, den das Kohlenkontor für die über die Leistungsfähigkeit des eigenen Schiffsparkes hinausgehenden Transportmengen noch in Anspruch nimmt, in den Jahren 1901 bis 1905 auf 1,06 Mk., 1 Mk., 1,20 Mk., 1,24 und 1,09 Mk., während das Kontor seinen eigenen Reedereien eine Fracht von 1,40 Mk. ohne Schlepplohn aus dem Verkaufspreise der Kohlen am Empfangsorte bewilligt. Im Jahre 1906 stieg die Durchschnittsfracht zwar auf 1,45 Mk. am freien Markte, aber nur durch den im Herbst eingetretenen, seit einem halben Jahrhundert nicht dagewesenen Niederwasserstand, wie überhaupt 1906 ein abnormes Schiffahrtsjahr gewesen ist. Der durchschnittliche Frachtenstand in den ersten 8 Monaten dieses Jahres war nur 1,06 Mk.[1].

Das Beispiel des Rheins hat an der Elbe insofern Nachahmung gefunden, als hier die maßgebenden Schiffahrtsgesellschaften und die „Privatschiffer-Transportgenossenschaft" sich zu einer Organisation zusammengeschlossen haben, um den Frachtenstand für alle Güter — nicht nur für einen einzelnen Güterort — auf einer den bisherigen Marktpreis übersteigenden Höhe zu halten[2].

In diesen beiden Fällen ist also der Abstand der Parallelen über das dem Existenzminimum des Unternehmers entsprechende Maß hinaus vergrößert, und eine Steigerung der Selbstkosten würde deshalb nicht notwendig durch eine entsprechende Bewegung der Frachten zum Ausdruck kommen.

Auf der anderen Seite wäre es möglich, daß die für die Elbe neugebildete Schiffahrtsgesellschaft, um die auf Frachterhöhung gerichteten Bestrebungen jener Organisation wirksam zu bekämpfen, vorübergehend die Frachtsätze unter demjenigen Stande hält, welcher sich aus Angebot und Nachfrage am freien Markte ergeben würde. Eine solche Bemessung der Frachtsätze könnte bei einer Gesellschaft, deren Teilhaber aus Waren-interessenten bestehen, sogar dauernd stattfinden. Daß sie aus Waren-interessenten und nicht aus eigentlichen Schiffahrtsinteressenten bestehen, ist

---

[1] Die Kohlenfrachten am freien Markte werden in dem Jahresberichte der Rheinschiffahrtszentralkommission von 1905 für die Strecke Duisburg—Mannheim auf 1,94 Mk. mit Schlepplohn angegeben, also 0,66 Mk. weniger als die Kontorfracht.

[2] Vgl. S. 98.

deshalb einigermaßen wahrscheinlich, weil die ersteren ein größeres Interesse an niedrigen als an hohen Frachten haben.

Abgesehen von solchen Ausnahmefällen bleibt aber die Tatsache der parallelen Entwicklung von Schiffahrtsselbstkosten und Frachten im großen und ganzen bestehen, und man kann aus dem Fallen der letzteren, einer seit Jahrzehnten beobachteten und zahlenmäßig nachweisbaren Erscheinung, mit hinreichender Sicherheit auf eine ungefähr gleichmäßige Verbilligung der viel schwerer festzustellenden Selbstkosten schließen.

Die andauernde und starke Abwärtsbewegung der Frachten hat für die Prüfung der Frage, ob die Erhebung von Schiffahrtsabgaben wirtschaftlich möglich und mit den Gesamtinteressen der deutschen Volkswirtschaft vereinbar ist, eine sehr große, noch näher darzulegende Bedeutung, zumal in Verbindung mit der Tatsache, daß vielfach von den Schiffahrtsbeteiligten eine Erhöhung der Frachten für zulässig erachtet und mit größerem oder geringerem Erfolge angestrebt wird [1].

Von beinahe ebenso großem Interesse ist in diesem Zusammenhange die Entwicklung des Verkehrs, weil sie wesentlich, wenn auch nicht ausschließlich, von der Höhe der Frachten beeinflußt wird.

Eine dauernde und kräftige Zunahme des Verkehrs auf einer Wasserstraße ist nur unter der Voraussetzung angemessener Schiffsfrachten möglich. Angemessene Schiffsfrachten sind solche, welche bei Vergleichung mit den Frachtsätzen wettbewerbender Wasser- und Schienenstraßen und bei Vergleichung der Tauschwerte des Frachtgutes am Versand- und Empfangsorte einen guten Nutzen lassen und deshalb den erforderlichen Anreiz zur Benutzung eines Schiffahrtsweges bieten. Von einer Frachterhöhung, welche keine Hemmung der Verkehrsentwicklung zur Folge hat, wird man im allgemeinen annehmen können, daß sie wirtschaftlich möglich und vom Standpunkte der allgemeinen Interessen zulässig war. Zwar beweist die Fortsetzung der Verkehrszunahme bei erhöhten Frachten unmittelbar nur soviel, daß der Beschäftigungsgrad der Transportunternehmer keine Einbuße erlitten hat. Der Ausgleich könnte

[1] Man findet diese Auffassung in der Fachliteratur oft vertreten. So findet sich z. B. im „Rheinschiff“ vom 13. November 1904 ein Eingesandt, in welchem es heißt: „Sicher aber ist, daß heute manche Transporte höhere Frachten ertragen können, als sie bezahlen“, und im „Niederrhein“ vom 4. Januar 1906 wird in einer Zuschrift vom Main mitgeteilt, „daß die beförderten Güter selbst bei um 30 % erhöhten Frachtsätzen dem Wasserwege erhalten bleiben, da die Bahnfrachten selbst in diesem Falle nicht konkurrieren können“. Wenn diese aus Fachkreisen abgegebenen Urteile richtig sind, so sind auch Schiffahrtsabgaben in mäßiger Höhe zulässig, d. h. ohne Beeinträchtigung des Verkehrs und des Beschäftigungsgrades der Schiffahrt möglich.

eingetreten sein durch eine Minderung des Verdienstes der Transportunternehmer oder der Wareninteressenten oder durch Mehrbelastung der Verbraucher. Diese Erklärung ist aber doch, soweit es sich um Erscheinungen von längerer Dauer handelt, nicht als zulässig zu erachten. Denn jede Minderung des Nutzens einer Verkehrsstraße oder Verkehrsgelegenheit muß schließlich doch einmal dazu führen und darin zum Ausdruck kommen, daß eine gewisse Gruppe, die Gruppe der bisher wenigst verdienenden Beteiligten, auf die Benutzung der verteuerten Verkehrsgelegenheit verzichtet, und hierdurch die Frequenz sich vermindert.

Die praktische Erfahrung lehrt nun aber, daß keineswegs eine Erhöhung der Frachten immer einen Rückgang des Verkehrs zur Folge hat — übrigens eine Erscheinung, die nicht nur bei Wasserstraßen, sondern auch bei Eisenbahnen beobachtet worden ist[1]. Wenn dieser Rückgang ausbleibt, und der Verkehr sich fortgesetzt in aufsteigender Richtung bewegt, so wird daraus im allgemeinen der Schluß gezogen werden dürfen, daß die Frachterhöhung das Maß des wirtschaftlich Möglichen nicht überstiegen hat. Demgemäß könnte die Erhebung von Schiffahrtsabgaben, selbst wenn sie zu einer Verteuerung der Frachten führen sollte — was bei Abgaben für in der Ausführung begriffene oder noch auszuführende Verbesserungen von vornherein ausgeschlossen ist —, doch nicht lediglich um dieses Umstandes willen als wirtschaftlich unmöglich und verwerflich hingestellt werden.

Es ist von hohem Interesse, die Entwicklung des Verkehrs mit derjenigen der Schiffsfrachten und — auf abgabepflichtigen Wasserstraßen — der Schiffahrtabgaben zu vergleichen, wie dies nachstehend geschehen soll. Es zeigt sich hierbei die bemerkenswerte Erscheinung, daß auf den wichtigeren und leistungsfähigeren Wasserstraßen, auf denjenigen Wasserstraßen, welche für den Wettbewerb mit der Eisenbahn hauptsächlich in Betracht kommen, die Frachten gefallen und die Verkehrsmengen gestiegen sind, daß die Verkehrsentwicklung auf abgabefreien und abgabepflichtigen Wasserstraßen keine wesentlichen Unterschiede aufweist, und daß weder die Einführung neuer noch die Erhöhung bestehender Schiffahrtsabgaben die Wirkung hatte, die Abwärtsbewegung der Frachten und Aufwärtsbewegung des Verkehrs zu hemmen.

[1] Die am 1. Januar 1905 auf den bayrischen Vizinal- und Lokalbahnen für den Güter- und Tierverkehr eingeführten 20 prozentigen Entfernungszuschläge haben, wie der Minister von Frauendorfer am 9. Mai 1906 in der Kammer der Abgeordneten zu München erklärte „nach keiner Richtung eine hemmende Wirkung für den Güter- und Tierverkehr gehabt“. Der Verkehr stieg in einem Jahre von 64 auf 65,3 Mill. tkm (1905) und die Einnahme von 8 auf 8,6 Mill. Mk. Stenogr. Berichte 128 S. 4.

§ 2. Spielraum für Erhebung von Schiffahrtsabgaben. Eisenbahn- und Wasserfrachten.

Der Spielraum für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben ergibt sich aus dem Unterschiede des Tauschwertes derjenigen Güter, welche zu Wasser befördert werden, am Versand- oder Hervorbringungs- und am Empfangs- oder Verbrauchsorte. Die zwischenzeitlich aufgewandten, auf die Überwindung der Entfernungsunterschiede gerichteten Leistungen sind — abgesehen von Zollbelastungen im Auslandsverkehr und etwaigen Konjunkturänderungen, die in diesem Zusammenhange ausscheiden — die Ursachen und Grundlagen der Wertsteigerung. Sie setzen sich zusammen aus den unmittelbar der Fortbewegung gewidmeten Leistungen der Schiffahrt und den diese Fortbewegung mittelbar ermöglichenden oder erleichternden Leistungen der Staaten, Gemeinden oder auch Privaten, welche Wasserstraßen oder Häfen gebaut oder verbessert haben und unterhalten.

Bei denjenigen Gütern, welche zu Wasser bewegt werden, weil sie auf anderem Wege nicht befördert werden können, ist der Preis dieser unmittelbaren und mittelbaren Transportleistungen der ausschlaggebende Faktor für die Erhöhung des Tauschwertes am Empfangsorte. Das ist der Fall bei der weit überwiegenden Zahl der Seetransporte, — Ausnahmen können nur bei der Küstenschiffahrt eine gewisse Rolle spielen —, und bei sehr wenigen Gütersendungen auf Binnenwasserstraßen. Im Seeverkehr ist seit jeher in Deutschland ebenso wie in anderen Staaten der Kostenaufwand für Fahrwege und Häfen durch Erhebung von Schiffahrtsabgaben in Rechnung gestellt worden und deshalb für die Bestimmung des Wertunterschiedes am Abgangs- und Ankunftsorte wirksam gewesen. Der Umstand, daß ein Seeweg oder Seehafen starkem Wettbewerbe durch inländische oder ausländische Schiffahrtsanstalten gleicher Art ausgesetzt war, ist wohl auf die Höhe der Abgaben, aber nicht auf die grundsätzliche Festhaltung der Abgabenpflicht von Einfluß gewesen.

Für die innerhalb des deutschen Zollgebiets auf Wasserstraßen stattfindende Güterbewegung steht aber fast immer auch ein Schienenweg zur Verfügung. Der letzere wird tatsächlich für die weitaus größere Menge der beförderten Güter benutzt. Infolge dessen haben die Eisenbahnfrachten im ganzen einen sehr viel größeren Einfluß auf die Preisbildung der Güter am Gebrauchsorte als die Wasserfrachten, und sie bilden den Maßstab für Beurteilung des wirtschaftlichen Vorteils, welcher aus der Benutzung von Binnenwasserstraßen entspringt.

Die Überlegenheit der Wasserstraßen gegenüber den Eisenbahnen hin-

sichtlich der Frachtpreise beruht einerseits auf technischen, anderseits auf organisatorischen Momenten.

Die ersteren ergeben sich hauptsächlich aus den geringeren Beschaffungskosten der Transportgefäße, aus dem besseren Verhältnis von toter Last und Nutzlast, aus dem geringeren Personalbedarf und aus dem geringeren Aufwande für die bewegende Kraft.

Ein eisernes Rheinschiff von 1500 t Tragfähigkeit hat einen Anschaffungswert von 90 000 Mk., während 100 Eisenbahnwagen zu 15 t für Kohlenbeförderung heute mit Bremse 304 000 und ohne Bremse 247 000, also im Mittel 275 200 Mk. kosten. Der Preis für 100 gedeckte Güterwagen zu 15 t stellt sich aber schon auf 391 700 und 322 700 Mk., also im Mittel 357 200 Mk. Das Eigengewicht beträgt für den 15 t Wagen 8,3 t mit und 7,3 t ohne Bremse, also im Durchschnitt etwa die Hälfte und bei den gedeckten Güterwagen etwa zwei Drittel der Nutzlast, während das Eigengewicht des 1500 t Schiffs nur etwa 320 t oder wenig mehr als ein Fünftel ausmacht[1]. Das Schiff braucht auf der Fahrt nur drei Mann und einen Schiffsjungen Besatzung, während die auf zwei Züge verteilten 100 Güterwagen — ohne Lokomotive — ein Fahrpersonal von 16 Köpfen erfordern. Die Lokomotive braucht zwar nur zwei Mann zur Bedienung, während ein großer Dampfer, der vier Kähne zu je 1500 t schleppt, bei Tag- und Nachtdienst etwa 16 Mann erfordert. Dafür würden die geschleppten 6000 t aber auch 8 Züge mit je einer Lokomotive gebrauchen. Die Kosten des Personals sind in der Schiffahrt wahrscheinlich niedriger als für die Staatseisenbahnverwaltung.

Die Schleppkraft stellt sich im übrigen für die Fortbewegung auf dem Wasser billiger, einesteils deshalb, weil der zu überwindende Reibungswiderstand geringer ist als auf der Schienenstraße[2], und anderteils aus dem Grunde, weil man im Schleppschiff größere und vorteilhafter arbeitende Maschinen bauen kann als in der kleinen Lokomotive; man kann insbesondere den Dampf mehrfach ausnutzen und mit Kondensation arbeiten, was in der Lokomotive nicht möglich ist[3].

---

[1] Bei kleineren Schiffen ist das Verhältnis von Nutzlast und Eigengewicht ungünstiger als bei größeren. Das Eigengewicht eines eisernen Rheinschiffes beträgt bei einer Tragfähigkeit von 500 t = 130 t, 1000 t = 235 t, 1500 t = 320 t und 2000 t = 425 t; das sind 26, 23,5, 21,4 und 21,25 vom Hundert. Bei größeren Schiffen ändert sich die letztere Verhältniszahl nicht mehr wesentlich.

[2] Nach einer Angabe von Meitzen in dem Aufsatze „Die Frage des Kanalbaues in Preußen", Schmollers Jahrbuch 1884, S. 26 ff., bewegt ein Pferd auf einer Landstraße 15, auf Schienen 30 und auf dem Wasser 1000 Zentner.

[3] Neuerdings werden durch Anwendung von überhitztem Dampfe weitere

Dagegen hat die Schiffahrt allerdings mit anderen Nachteilen zu kämpfen, die bei der Eisenbahn nicht oder doch nur in geringerem Maße vorliegen; sie ergeben sich aus der weit langsameren Fortbewegung, aus der nächtlichen Fahrtunterbrechung und den periodischen Betriebsstörungen durch die Witterungsverhältnisse. Als Beispiel mag hier angeführt werden, daß die — allerdings besonders günstig fahrenden — geschlossenen Kohlenzüge vom Ruhrbezirk nach Lothringen ab Osterfeld bei Oberhausen bis Diedenhofen nur etwa 20 Stunden brauchen, während für den Fall der Moselkanalisierung eine Fahrzeit auf der Wasserstraße von Duisburg bis Diedenhofen von 19 Tagen angenommen wird; wobei allerdings auch der Umstand nicht unwesentlich ins Gewicht fällt, daß hier wie fast in allen Fällen der Wasserweg weiter ist als die Eisenbahn[1]. Im allgemeinen wird der Geschwindigkeitsvorsprung der Eisenbahn durch die Notwendigkeit des Rangierens an Aufenthaltsstationen, des Liegenbleibens an Überholungsstationen und des Umladens im Stückgutverkehr bedeutend eingeschränkt.

Der Verkehrsweg — der Wegekörper — ist bei der Eisenbahn zwar billiger als bei einem neuzeitlichen Kanal[2], aber weit teurer als bei einer verbesserten natürlichen Wasserstraße, deren Ausbau wenig oder gar keine Grunderwerbskosten verursacht. Der Ausbau des Rheins hat etwa 150 000 Mk. für den Kilometer auf der preußischen Strecke gekostet, während die Kanalisierung der Mosel zu etwa 250 000 Mk., der Kanal von Hannover nach Bevergern unter besonders günstigen Geländeverhältnissen, aber ohne Seitenkanäle und ohne die zur Speisung erforderlichen Neubauten, zu 480 000 Mk. und der Kanal von Herne nach dem Rhein zu 1 365 000 Mk. für das Kilometer veranschlagt ist. Die tatsächlichen durchschnittlichen Baukosten der preußisch-hessischen Staatsbahnen betrugen im Jahre 1905 für einen Kilometer 264 000 Mk.; eine heute zu erbauende Vollbahn in dem gebirgigen Gelände längs der Mosel würde aber erheblich teurer werden.

Neben diesen technischen Momenten kommen ferner die organisatorischen

---

Betriebsverbesserungen erzielt und Versuche mit Sauggasmotoren gemacht, von welchen behauptet wird, daß sie eine weit vorteilhaftere Ausnutzung der Kohlen ermöglichen, vgl. Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1907 S. 70, 309, 457, „Der Rhein“ 1907, Nr. 45 und 46, „Das Rheinschiff“ vom 10. November 1907 und „Das Schiff“ vom 11. Oktober 1907. Angeblich arbeitet die Gasmaschine um mehr als die Hälfte billiger.

[1] Zu den seltenen Ausnahmen gehört der Wasserweg zwischen Danzig und Königsberg durch den Weichsel-Haffkanal oder die Elbinger Weichsel.

[2] Nach Tolkmitt, Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1895, S. 10 sind Kanäle nicht nur an sich, sondern auch im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit teurer als Eisenbahnen. Beim Betriebe liegt es aber umgekehrt.

in Betracht, die sich daraus ergeben, daß der Betrieb auf den Eisenbahnen in den Händen des Staats liegt, während er auf den Wasserstraßen der privaten Erwerbstätigkeit überlassen ist. Hieraus ergeben sich für die Eisenbahn beträchtliche Vorteile, die namentlich in der planmäßigen Disposition über die Betriebsmittel liegen. Diesen Vorteilen stehen gewisse Nachteile gegenüber, die dem Staatsbetriebe insofern anhaften, als er seinem inneren Wesen nach nicht in so kaufmännischem Sinne, nicht mit der freien Beweglichkeit verwaltet werden kann wie ein privates Schiffahrtsunternehmen. Das letztere wird vielleicht sein Personal im Verhältnis zur Bezahlung höher ausnutzen wie der Staat, der als Arbeitgeber an mancherlei Rücksichten gebunden ist, die einem Privatmann nicht in gleichem Maße obliegen. Sodann aber kann die Schiffahrt ihre Preise von Fall zu Fall regulieren, sie den Umständen anpassen, bei guter Konjunktur höhere Frachten fordern und bei schlechter sich mit geringeren Sätzen begnügen, während der Staat an starre Tarife gebunden ist. Es würde ihm sehr verdacht werden, wenn er seine Tarife auf den Mann machen und seine Wettbewerbsinteressen im Rahmen seiner wirtschaftlichen Machtstellung Dritten gegenüber rücksichtslos verfolgen wollte.

Durch die freie Beweglichkeit ihrer Frachtsätze ist die Binnenschiffahrt in der Lage, in Zeiten des wirtschaftlichen Rückganges verhältnismäßig größere Gütermengen zu billigeren Preisen an sich zu ziehen und hierdurch ihre Generalunkosten zu verringern, während die Eisenbahn vorübergehenden Frachtschwankungen mit ihren Tarifen nicht folgen kann. Infolgedessen zeigt sich die Erscheinung, daß der Beschäftigungsgrad der Binnenschiffahrt durch wirtschaftliche Krisen weit weniger leidet als derjenige der Eisenbahn. Im Jahre 1901 hatten die preußisch-hessischen Staatsbahnen trotz einer Zunahme von 550 km Betriebslänge[1] einen Rückgang um 4,1 vom Hundert sowohl in der tonnenkilometrischen Leistung als auch in den Einnahmen gegen das Vorjahr zu verzeichnen, und der auswärtige Handel Deutschlands ging in derselben Zeit von 85 809 500 auf 83 625 900 t, also um 2,5 vom Hundert zurück, während der Binnenschiffsverkehr bei unveränderter Länge der Wasserstraßen und nicht wesentlich verschiedenen Wasserstandsverhältnissen fast gleich geblieben ist. Er betrug an 30 der wichtigsten Binnenhäfen[2] und Durchgangs-

[1] Im Jahresdurchschnitt.

[2] Königsberg, Einlage, Thorn, Küstrin, Schwerin, Fürstenberg (Oder), Breslau, Glau, Harburg, Hamburg—Entenwärder, Rathenow, Charlottenburg, Berlin, Woltersdorf, Eberswalde, Plauer Schleuse, Magdeburg, Dresden, Schandau, Bremen, Hameln, Emden, Emmerich, Duisburg, Ruhrort, Mannheim, Rheinau, Ludwigshafen, Straßburg Els., Passau.

stellen zusammen im Jahre 1900 — 70 167 512 t und 1901 — 69 881 419 t, hatte also nur um 0,4 vom Hundert abgenommen.

Einen sehr tiefgreifenden Einfluß auf die Höhe der Wasserfrachten hat ferner die Organisation und der Zustand des Frachtenmarktes, insofern das Verhältnis von Hin- und Rückfracht in Betracht kommt. Gelingt es, in irgend einer Verkehrsbeziehung dieses Verhältnis durch größere Annäherung der in beiden Fahrtrichtungen zu befördernden Gütermengen zu verbessern, so können sich daraus bedeutende Frachtermäßigungen ergeben. Solange die Güterbewegung sich ausschließlich oder überwiegend in einer Richtung vollzieht, müssen in den Frachten die Kosten der leeren Rückfahrt mit verdient werden. Wenn z. B. in Hamburg die Ostseefrachten die in Lübeck gezahlten trotz des Entfernungsunterschiedes und der Abgaben auf dem Kaiser Wilhelm-kanal wenig oder garnicht überstiegen, so beruht das lediglich auf der in ersterem Hafen vorhandenen besseren Rückfrachtgelegenheit. Auch hierin liegt eine wesentliche Möglichkeit künftiger Frachtverbilligungen[1].

Wenn man die Gesamtheit der in Betracht kommenden technischen und organisatorischen Momente gegeneinander abwägt, so zeigt sich im Ergebnis eine sehr starke Überlegenheit der Wasserstraßen über die Eisenbahnen, eine Überlegenheit, die auch in der tatsächlichen Gestaltung der Frachten zum Ausdruck kommt und eines der wichtigsten Beweismittel für die wirtschaftliche Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben in sich schließt. Denn es ist nicht abzusehen, weshalb die überlegene, mit geringeren Selbstkosten und niedrigeren Frachten ausgestattete Verkehrsanstalt von Beiträgen zur Verzinsung ihrer Immobiliarkosten befreit sein soll, während die teuerer arbeitende Eisenbahn solche Beiträge aufbringen muß.

§ 3. Wasserfrachten und Schiffahrtsabgaben im allgemeinen.

Die zuverlässige Ermittelung der Wasserfrachten und ihrer Bewegung in den letzten Jahrzehnten begegnet großen Schwierigkeiten, die indessen so gut als möglich überwunden werden müssen, wenn die Frage nach der wirtschaftlichen Möglichkeit von Schiffahrtsabgaben beantwortet werden soll. Diese Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß die Wasserfrachten im allgemeinen nicht, wie die Eisenbahnfrachten, einheitlich geregelt und öffentlich bekannt gemacht sind. Ausnahmsweise sind auf einigen Wasserstraßen, nämlich auf dem bayrischen Obermain, auf dem Elbe—Travekanal, auf

[1] Das Verhältnis von Hin- und Rückfracht hat sich im Lauf der Zeiten nicht selten stark verschoben. Auf dem Rhein, wo jetzt die Bergfracht entschieden überwiegt, war früher das Gegenteil der Fall.

dem Teltowkanal und dem Kaiser Wilhelmkanal, die in den Frachten enthaltenen Schlepplöhne staatlich tarifiert, und für die Kohlenverschiffungen im Rheingebiet hat das sogenannte Kohlenkontor seinen Mitgliedern feste Frachtsätze bewilligt. Auch im überseeischen Güterverkehr spielen Frachtkonventionen wettbewerbender Unternehmungen eine große Rolle. Im übrigen vollzieht sich aber die Produktion von Transportleistungen auf See- und Binnenwasserstraßen grundsätzlich in der Form des regellosen Wettbewerbs der Schiffahrttreibenden, und die Wasserfrachten richten sich nach dem wechselnden Spiel von Angebot und Nachfrage. Sie schwanken aufwärts und abwärts, je nachdem das erstere oder die letztere überwiegt. Die Nachfrage nach Schiffsraum wird bestimmt durch den Andrang transportbedürftiger Güter, das Angebot durch die Tragfähigkeit der vorhandenen Fahrzeuge und — für die Binnenschiffahrt auf regulierten Strömen — durch die Wasserstände, weil deren Bewegung die Möglichkeit der Ausnutzung des Schiffsraumes zeitweilig vermindert oder steigert. Man kann deshalb, wenn man den zeitweiligen Stand der Wasserfrachten auf den großen Strömen feststellen und ihre Entwicklung rückwärts verfolgen will, nicht auf beliebig ausgewählte oder auf die Zusammenstellung weniger aufeinanderfolgender Jahre sich beschränken, sondern man muß Jahre mit möglichst normalen Wasserständen zugrunde legen und die Frachten für größere Zeiträume zusammenstellen.

Die Wasserfrachten sind im übrigen verschieden nach Entfernungen, Verkehrsbeziehungen, Güterarten und Gütermengen. Sie sind regelmäßig für größere Entfernungen verhältnismäßig niedriger als für kleinere und nach Orten mit Rückfrachtgelegenheit niedriger als nach anderen Plätzen, für Massengüter niedriger als für Stückgüter, für größere Gütermengen niedriger als für kleinere, für ganze Ladungen geringer als für Teilladungen. Es sind das allerdings Verschiedenheiten, die bei allen Frachten, nicht nur bei den Wasserfrachten hervortreten, weil sie auf gleichen Ursachen, insbesondere auf der Gestaltung der Selbstkosten beruhen; sie finden sich zum Teil auch bei den Eisenbahnfrachten. Indessen ist bei den Eisenbahnen die Verringerung der Frachten mit zunehmender Entfernung nur in einigen Tarifen durchgeführt, während bei den Wasserstraßen diese Erscheinung als notwendige Folge der abnehmenden Selbstkosten und des freien Wettbewerbes allgemein hervortritt. Anderseits kommen die Unterschiede nach der Menge und Art der Güter in den Wasserfrachten weniger stark zur Geltung als in den Eisenbahntarifen.

Man kann demnach hinlänglich sichere Zahlen für Wasserfrachten nur in der Weise geben, daß man die zu einer bestimmten Zeit, für ein bestimmtes Gut,

in einer bestimmten Menge und in einer bestimmten Verkehrsbeziehung gezahlten Frachten feststellt. Diese Feststellung ist in Ermangelung organisierter Frachtenmärkte nicht leicht. Öffentliche Einrichtungen zur Ermittelung von Marktpreisen für Schiffsfrachten bestehen nur an wenigen Orten und auch nur in unvollkommener Weise. Die bedeutendste ist die Schifferbörse in Duisburg—Ruhrort; andere Organisationen ähnlicher Art sind in Aussig, Rotterdam und Antwerpen vorhanden. Die Unvollkommenheit der öffentlichen Frachtenmärkte und der von ihnen bekannt gegebenen Notierungen beruht zum großen Teile darauf, daß die in der Güterbewegung auf Wasserstraßen eine sehr wichtige Rolle spielenden Frachtabschlüsse für lange Zeiträume und zahlreiche künftige Transporte, die sogenannten Jahreskontrakte — im Gegensatz zu den Frachtübernahmen für Einzeltransporte — in jenen Marktnotizen nicht zum Ausdruck kommen. Die von größeren Schiffsreedereien bekannt gegebenen Frachttarife, enthaltend diejenigen Frachtpreise, zu welchen die Güterbeförderung auf der Wasserstraße angeboten wird, geben auch nur ungefähre Anhaltspunkte, weil sie bei größeren Frachtenmengen und regelmäßigen Frachtsendungen meist unterschritten werden. Ebenso können die regelmäßigen Frachtmitteilungen in der Fachpresse, namentlich in den Zeitschriften „Das Schiff", „Das Rheinschiff" und „Der Rhein", nur als annähernd richtig angesehen werden; sie haben insbesondere den Mangel, daß sie die Gütermengen nicht erkennen lassen, welche zu jedem der verzeichneten, wochen- und monatweise schwankenden Frachtsätze tatsächlich befördert worden sind. Eine einwandfreie Frachtenstatistik müßte diese Gütermengen mit berücksichtigen und den Jahresdurchschnitt hiernach bestimmen. Eine solche Statistik gibt es bisher kaum irgendwo: auch die Angaben der Handelskammern über Monats- und Jahresdurchschnittsfrachten sind, soweit bekannt, nicht in dieser Weise aufgestellt worden. Immerhin wird man von den Frachtmitteilungen der wirtschaftlichen Körperschaften, der Handelskammern, Kaufmannschaften und sonstigen freien Vereinigungen, annehmen können, daß sie im großen und ganzen der Wirklichkeit entsprechen, weil sie von unmittelbar beteiligter und gleichzeitig sachkundiger Seite stammen. Einige Handelskörperschaften, namentlich die Handelskammer der für die deutsche Binnenschiffahrt außerordentlich wichtigen Stadt Mannheim, bringen regelmäßig Mitteilungen über den Stand der Frachten für gewisse Güter und Verkehrsbeziehungen[1]. Außerdem

[1] In Mannheim werden die angegebenen Monatsdurchschnittsfrachten zur Bestimmung der Jahresdurchschnitte ohne Berücksichtigung der Gütermengen durch 12 geteilt. Die Gütermengen sind zwar nicht für Monate aber wenigstens für Vierteljahre in den vom städtischen statistischen Büreau herausgegebenen „Statistischen Monatsberichten" ersichtlich. Multipliziert man die Vierteljahrsdurchschnittsfrachten

sind bei besonderen Anlässen derartige Mitteilungen von beteiligten Körperschaften gemacht worden. Ein solcher Fall trat im Jahre 1904 ein, als bei dem lang anhaltenden Niedrigwasser der Elbe die preußische Staatseisenbahnverwaltung von preußischen, sächsischen, anhaltischen und thüringischen Einzelbeteiligten und Handelskammern um vorübergehende Ermäßigung der Eisenbahntarife auf den Stand normaler Wasserfrachten angegangen wurde. Bei dieser Veranlassung wurden über die Höhe dieser Frachten interessante Angaben gemacht, von welchen nicht bezweifelt werden kann, daß sie ein zutreffendes Bild der wirklichen Sachlage geben.

Eine amtliche Frachtstatistik wird von der elsaß-lothringischen Kanalverwaltung seit 1880 herausgegeben. Die darin enthaltenen Zahlen haben eine starke Vermutung der Richtigkeit für sich, weil es sich um verhältnismäßig einfache Verhältnisse, um Schiffahrtswege mit gleichbleibendem Wasserstande, um Fahrzeuge von ungefähr gleicher Tragfähigkeit und um wenige, in den Frachtmengen ziemlich gleichbleibende Massengüter insbesondere um das ausschlaggebende Frachtgut Kohlen handelt.

Im übrigen werden die Schwierigkeiten der zuverlässigen Ermittelung von Wasserfrachten für den besonderen Zweck dieser Untersuchung, welche auf die Feststellung des Frachtvorteils der Wasserstraßen gegenüber den Eisenbahnen gerichtet ist, einigermaßen dadurch gemildert, daß zuweilen gewisse Frachten für gewisse Entfernungen oder Verkehrsbeziehungen und Güterarten als typisch für den Stand der Wasserfrachten überhaupt auf einer Wasserstraße gelten können. Diese Bedeutung haben für den Rhein nach dem maßgebenden Zeugnis der Handelskammer Mainz[1] — abgesehen von den für Kohle neuerdings festgestellten Kontorfrachten — die Frachten für Getreide. Jedenfalls müssen jene Schwierigkeiten überwunden werden, wenn man nicht darauf verzichten will, sich ein Bild von der wirtschaftlichen Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben zu machen, da diese Möglichkeit wesentlich bedingt ist durch die Größe der Spannung, welche zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten besteht. Sie sind bisher auch tatsächlich überwunden worden bei jedem Gesetzentwurfe, welchen die Regierungen über den Neubau oder die Verbesserung von Wasserstraßen vorgelegt haben, weil man eben derartige

---

mit diesen Mengen und teilt dann durch die Tonnenzahl, so findet man andere Frachtzahlen als die von der Handelskammer angegebenen Durchschnitte; so z. B. für Getreide von Rotterdam 3,24 Mk. statt 3,04 Mk. für 1905.

Es ist eine bedauerliche Lücke, daß die Ältesten der Kaufmannschaft in Berlin für das so außerordentlich wichtige Gebiet der märkischen Wasserstraßen Frachtangaben in ihren Jahresberichten nicht gebracht haben.

[1] Jahresbericht 1897 S. 140.

Vorlagen nur machen kann auf Grund der Feststellung, daß die geplanten Bauausführungen einen Frachtvorteil von einer gewissen Höhe in Aussicht stellen, und daß dieser Frachtvorteil um den Betrag der etwa in Aussicht genommenen Schiffahrtsabgaben ohne Schaden für den Verkehr vermindert werden kann.

Die Frachtangaben für die Vergangenheit finden sich hauptsächlich in älteren Handelskammerberichten, in amtlichen Denkschriften, in Begründungen zu Gesetzentwürfen über Wasserzölle, Strom- und Kanalbauten, sowie in den Jahresberichten der internationalen Zentralkommission für die Rheinschiffahrt.

Da die Wasserfrachten, entsprechend der sehr ungleichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Schiffahrtswege und dem ungleichen Stande der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung in den einzelnen Landesteilen sehr verschieden sind, und früher auch die Eisenbahnfrachten keineswegs einheitlich geregelt waren, so empfiehlt es sich, die Untersuchung der Fragen, auf welche es in diesem Zusammenhange ankommt, für jedes einzelne Flußgebiet und für das eine selbständige Verkehrsbedeutung besitzende Netz der märkischen Wasserstraßen gesondert zu führen. Es handelt sich um die Fragen, wie die Wasserfrachten sich zu den Eisenbahnfrachten verhalten haben und noch verhalten, welche Vorteile den Anwohnern — im weitesten Sinne des Wortes — der Wasserstraßen durch deren Herstellung oder Verbesserung zufielen, welchen Anteil dieser Vorteile die Wasserzölle und später die Schiffahrtsabgaben absorbierten, wie diese Belastung auf die Schiffahrtsselbstkosten, die Frachten und den Verkehr gewirkt hat und welche Folgerungen hieraus für die wirtschaftliche Möglichkeit von Schiffahrtsabgaben sich ergeben.

Dabei ist im allgemeinen die praktisch-empirische Methode zu befolgen und aus den Erfahrungen der Vergangenheit ein Wahrscheinlichkeitsschluß auf die künftige Gestaltung der Verhältnisse unter der Herrschaft des Gebührenprinzips, oder vielmehr für den Fall seiner Verallgemeinerung, herzuleiten.

Für die Untersuchung erscheinen vier Wege vorzugsweise geeignet. Man kann erstens den Gesamtvorteil ermitteln, den eine Gegend oder eine Stadt von der Herstellung oder Verbesserung einer Wasserstraße hat, unter Gegenüberstellung dieses Vorteils mit der Belastung durch tatsächlich vorhandene oder noch einzuführende Abgaben. Derartige Berechnungen sind im Stadium der vorbereitenden Erörterung über neue Wasserstraßenbauten zuweilen angestellt worden. Da sie jedoch nicht so sicher sein können, wie diejenigen Berechnungen, welche nach Vollendung solcher Bauten auf Grund der Beobachtung des wirklichen Verlaufes der Entwicklung aufgemacht worden

sind, so sollen nur die letzteren hier verwendet werden, und zwar auch nur insoweit, als sie aus den Kreisen der Interessenten selbst herrühren. Derartige Aufstellungen sind nicht häufig, aber doch in einigen charakteristischen Fällen gemacht worden.

Man kann ferner die Verkehrsentwicklung abgabenfreier und abgabenpflichtiger Wasserstraßen miteinander vergleichen, um daraus Anhaltspunkte zu gewinnen für die Beurteilung der Frage, in wie weit die Schiffahrtsabgaben diese Entwicklung beeinflußt haben und beeinflussen können. Solche Vergleichungen erscheinen um so beweiskräftiger, je gleichartiger und verwandter die Verhältnisse der in Betracht kommenden Wasserstraßen sind; sie sollen deshalb hier beschränkt bleiben auf Schiffahrtswege, welche einem und demselben Verkehrsgebiete angehören und in naher Wechselbeziehung mit einander stehen.

Man kann aber auch für die einzelne Wasserstraße untersuchen, wie die Ermäßigung, die Aufhebung, die Einführung oder Erhöhung der Abgaben auf den Verkehr gewirkt hat. Die Erhöhung steht in diesem Zusammenhange der erstmaligen Einführung gleich, weil beide gleichmäßig geeignet sind, die Schiffahrtsselbstkosten und durch diese die Frachten gegenüber dem früheren Stande zu steigern. Es wird sich hierbei zeigen, daß die Beziehungen zwischen Abgaben, Selbstkosten, Frachten und Verkehr sehr elastischer Natur sind. Der Verkehr kann auch bei neuhinzutretenden oder steigenden Lasten gleichwohl zunehmen; die inneren Gründe dieser Erscheinung sind bereits oben erörtert. Es liegt in der Natur der Sache, daß für eine solche Untersuchung außer den eigentlichen Schiffahrtsabgaben auch andere öffentlichen Lasten, welche in neuerer Zeit der Schiffahrt auferlegt worden sind, insbesondere die Lasten aus der sozialpolitischen Gesetzgebung, als Beweismaterial verwendbar sind.

Endlich kann man die Entwicklung der Wasserfrachten verfolgen und sie mit derjenigen der Eisenbahnfrachten vergleichen, wobei sich herausstellen wird, daß die zwischen beiden bestehende Spannung, der den Benutzern der Wasserstraßen zufallende Frachtvorteil, aus welchem die Staaten einen ihrem Kostenaufwande entsprechenden Anteil in Gestalt von Schiffahrtsabgaben beanspruchen könnten, im Laufe der letzten Jahrzehnte, insbesondere auch seit Aufhebung der früheren Flußzölle, bedeutend größer geworden ist. Die Wasserfrachten sind — hauptsächlich infolge der staatlichen Leistungen für die Verbesserung unserer Wasserstraßen — viel stärker gefallen wie die durch finanzielle Erwägungen in der Abwärtsbewegung gehemmten aber auch aus inneren Gründen weniger ermäßigungsfähigen Eisenbahntarife.

Die in der folgenden Darstellung genannten Zahlen für Wasserfrachten

beziehen sich auf sogenannte „reine" Frachten, also lediglich auf das dem Schiffer oder Reeder gezahlte Entgelt für die Beförderung von Gütern auf dem Wasserwege einschließlich des Schlepplohnes, aber ohne Abgaben, Versicherung und sonstige Nebenaufwendungen, insbesondere auch ohne die Platzkosten, welche in Gestalt von Hafengeld, Kosten der Ein- und Ausladung und anderen Aufwendungen entstehen. Zuweilen wird der Ausdruck Wasserfracht auch für den bei Benutzung des Wasserweges entstehenden Gesamtaufwand mit Einschluß jener Nebenkosten, oft auch für die eigentliche Schiffsmiete im Gegensatz zum Schlepplohn gebraucht, wodurch Irrungen und Mißverständnisse entstehen können.

Den reinen Wasserfrachten sind im allgemeinen vergleichbar und deshalb hier gegenübergestellt die nach der Entfernung berechneten Eisenbahnfrachten ohne die den Hafenunkosten analogen Abfertigungsgebühren.

§ 4. Wasserfrachten, Abgaben und Verkehr im Rheingebiet.

Bekanntlich haben seit undenklichen Zeiten bis zum 1. Januar 1867 auf dem Rhein Schiffahrtsabgaben im weiteren Sinne bestanden, die sogenannten Rheinzölle, eine Verkehrssteuer, deren Ertrag in Preußen und auch in süddeutschen Rheinuferstaaten den Aufwand für die Wasserstraße weit überstiegen und nicht nur zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Uferstaaten, sondern auch zu anderen, der Rheinschiffahrt ganz fernliegenden Zwecken, insbesondere zu Abfindungsrenten an mediatisierte Fürstenhäuser, gedient hat.

Wenn diese Abgabe auch von derjenigen, um deren Einführung es sich heute handelt, sowohl nach ihrem staatsrechtlichen Wesen als auch nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung und vor allen Dingen auch nach ihrer Höhe stark verschieden ist, so erscheint es doch zweckmäßig und für die Beurteilung der wirtschaftlichen Möglichkeit von Schiffahrtsabgaben nützlich, den Wirkungen der früheren Rheinzölle auf die Entwicklung der Rheinschiffahrt nachzugehen. Als Maßstäbe und Kennzeichen dieser Entwicklung würden — da eine hinreichend genaue Ermittelung der tonnenkilometrischen Gesamtleistung für die weiter zurückliegende Vergangenheit in Ermangelung ausreichender Anhaltspunkte nicht mehr möglich ist — an sich die noch vorhandenen Zahlen für den Verkehr an der deutsch-niederländischen Grenze und in den Ruhrhäfen seit 1832 benutzt werden können, weil die am Oberrhein ausgeladenen Güter zum weitaus überwiegenden Teile entweder von Niederland oder von den Ruhrhäfen und die nach Niederland zu Tal gegangenen Güter ebenso vom Oberrhein oder den Ruhrhäfen stammten.

Für die Untersuchung der Frage, welchen Einfluß die Zölle auf die

Rheinschiffahrt ausgeübt haben, wird man aber besser tun, sich auf den Grenzverkehr zu beschränken, weil der Verkehr der Ruhrhäfen nach dem Oberrhein auf der langen preußischen Rheinstrecke bis Koblenz abgabenfrei war.

Die nachfolgenden, die Entwicklung des Grenzverkehrs für 50 Jahre, von 1832 bis 1881, darstellenden Zahlen sind im wesentlichen den Jahresberichten der Rheinschiffahrtszentralkommission entnommen und nur soweit nötig aus anderen Quellen, insbesondere aus Angaben der preußischen Zollverwaltung ergänzt. Sie sind freilich insofern nicht ganz gleichwertig, als sie teils die Anschreibungen des niederländischen Zollamtes Lobith, teils die des einige Kilometer oberhalb liegenden preußischen Amtes Emmerich wiedergeben. Es ist aus den Berichten nicht ersichtlich, weshalb die Kommission lange Zeit auf die Angaben des ersteren Amtes sich gestützt hat; große Verschiedenheiten, welche das Verkehrsbild wesentlich ändern könnten, werden jedoch schwerlich in den Anschreibungen beider Ämter gelegen haben.

Der Grenzverkehr bei Lobith—Emmerich betrug in Tonnen zu 1000 kg

Jahr	Tonnen	Jahr	Tonnen
1832	328 909	1857	771 203
1833	354 622	1858	907 281
1834	381 133	1859	852 812
1835	396 776	1860	1 045 442
1836	411 488	1861	1 121 328
1837	470 142	1862	1 248 760
1838	489 661	1863	1 276 505
1839	485 452	1864	1 218 120
1840	501 732	1865	1 372 510
1841	482 519	1866	1 609 901
1842	465 351	1867	1 825 842
1843	509 581	1868	1 917 705
1844	393 056	1869	1 946 214
1845	423 286	1870	1 737 436
1846	533 508	1871	1 842 650
1847	564 108	1872	2 354 212
1848	399 177	1873	2 559 150
1849	472 172	1874	2 082 537
1850	573 170	1875	2 471 657
1851	576 219	1876	2 706 595
1852	714 578	1877	2 790 424
1853	662 379	1878	3 123 860
1854	775 886	1879	3 384 417
1855	808 209	1880	3 683 837
1856	890 253	1881	3 977 218

Die Sprache, welche diese Zahlen reden, ist freilich nicht ohne weiteres verständlich, sie bedarf — namentlich für die Vergleichung kurzer Zeiträume — des erläuternden Kommentars. Die Entwicklung der Rheinschiffahrt war naturgemäß bedingt durch eine ganze Reihe von Ursachen, von welchen einige, wie Aufstände, Kriege, Wirtschaftskrisen und Änderungen der Zollverhältnisse, den Verkehr überhaupt beeinflußten, während andere nur die Schiffahrt berührten. Zu den letzteren gehören die Schwankungen der Wasserstände, die Fortschritte der Stromverbesserungen, die Betriebsverbesserungen durch die Dampfschiffahrt, der Wettbewerb der Eisenbahnen, die schrittweise Ermäßigung der Rheinzölle und ihre schließliche Aufhebung. Die vorübergehenden Einwirkungen sind aus den Zahlenreihen im allgemeinen leicht erkennbar. Das Aufstandsjahr 1848 und das Kriegsjahr 1870 zeigen scharfe Verkehrsrückgänge; ebenso das durch Wärme, Trockenheit, niedrigen Wasserstand und guten Wein bekannte Jahr 1857, während der rasch entschiedene Krieg von 1866 sich in der Verkehrsentwicklung nicht fühlbar gemacht hat. Daß man die Wirkung der die Schiffahrt dauernd beeinflussenden Faktoren nicht ohne weiteres aus den Zahlen ablesen kann, liegt in der Natur der Sache; diese Wirkung ist nur in längeren Zeiträumen und für Durchschnitte von Jahresgruppen festzustellen. Hier betätigten sich gleichzeitig zwei der Rheinschiffahrt förderliche Kräfte, die Stromverbesserung und die Dampfschiffahrt, und zwei ihre Entwicklung hemmende, nämlich die Zölle und der Eisenbahnwettbewerb. Die Resultante dieser vier Kräfte zeigt sich in der tatsächlichen Entwicklung des Verkehrs bis 1866 einschließlich; von da ab kommen die Zölle nicht mehr in Betracht.

Die Zeit vorher wird regelmäßig so dargestellt, als wenn sie eine ununterbrochene Leidensgeschichte des fiskalisch ausgebeuteten Verkehrs gewesen sei. Daß ein solches Urteil unrichtig, einseitig und stark übertrieben ist, ergibt ein Blick auf die vorstehende Zahlenreihe. Trotz der Flußzölle hat sich der Verkehr in 35 Jahren von 1832 bis 1866 annähernd verfünffacht, und in dem letzten Jahrzehnt der Abgabepflicht von 1857 bis 1866 ist der Verkehr viel rascher gestiegen — um 109 vom Hundert — als in dem ersten Jahrzehnt der Abgabenfreiheit von 1867 bis 1876, wo nur eine Zunahme von 48 vom Hundert zu verzeichnen war[1]. Erst in den späteren Jahrzehnten zeigen sich wieder stärkere Aufwärtsbewegungen.

Nachdem die holländischen Rheinzölle 1850 gefallen waren, haben

[1] Selbst wenn man aus dem ersteren Jahrzehnt das durch schlechten Wasserstand ungünstige Jahr 1857 fortläßt, ergibt sich für die neun Jahre von 1858 bis 1866 immer noch eine Zunahme von 77 vom Hundert.

erhebliche Ermäßigungen der deutschen Rheinzölle in den Jahren 1851 und 1861 stattgefunden, während eine minder bedeutende, im wesentlichen auf die Rekognitionsgebühr beschränkte, im Jahre 1864 beschlossen wurde. Mit Rücksicht hierauf empfiehlt es sich, die Durchschnitte 5 jähriger Perioden mit einander zu vergleichen und die Zeiteinteilung derart vorzunehmen, daß auf einen vierjährigen Abschnitt 1832 bis 1835 sieben fünfjährige folgen, wodurch die Jahre 1851 und 1861 die Anfangsjahre je einer Periode werden. Die Jahresdurchschnitte dieser 8 Perioden mit den Maßen der Steigerung oder Abnahme gegen die jeweilig vorhergehende sind aus der nachstehenden Zusammenstellung ersichtlich.

					Unterschied gegen den vergangenen Zeitabschnitt
1832—1835	= 1 461 440	: 4 =	Durchschn.	365 360 t.	
1836—1840	= 2 358 475	: 5 =	„	471 695 t	= 29 % +
1841—1845	= 2 273 793	: 5 =	„	454 759 t	= 4 % —
1846—1850	= 2 542 135	: 5 =	„	508 427 t	= 12 % +
1851—1855	= 3 537 241	: 5 =	„	707 448 t	= 39 % + [1]
1856—1860	= 4 466 991	: 5 =	„	893 398 t	= 26 % +
1861—1865	= 6 237 223	: 5 =	„	1 247 445 t	= 40 % + [2]
1866—1870	= 9 037 098	: 5 =	„	1 807 419 t	= 45 % +

Man sieht an diesen Zahlengruppen, daß nach jeder Tarifermäßigung die Verkehrsentwicklung einen stärkeren Impuls erhalten hat, und es ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß diese Erscheinungen nicht nur post hoc, sondern auch propter hoc eingetreten sind. Aber man erkennt gleichzeitig, daß auch in denjenigen Zeiträumen, welche durch Zollherabsetzungen nicht oder nicht wesentlich beeinflußt waren, das Anwachsen des Verkehrs — mit einer einzigen Ausnahme in der ersten Hälfte der vierziger Jahre — keineswegs unbefriedigend gewesen ist. Hierbei darf nicht vergessen werden, daß die starken und raschen Entwicklungen, an welche man heute gewöhnt ist, dem damaligen Stande des Wirtschaftslebens und der Verkehrstechnik nicht entsprachen; man darf den neuzeitlichen Maßstab nicht auf die beiden ersten Drittel des vorigen Jahrhunderts übertragen. Wie man früher darüber dachte, zeigt der Bericht der Zentralkommission für 1841, wo es von der Zeit der ursprünglichen, nicht ermäßigten Rheinzölle heißt: „Der Rheinverkehr ist fortwährend auf erfreuliche Weise im Steigen".

Es wäre eine Verkennung der Mannigfaltigkeit des Wirtschaftslebens und der in ihm vorhandenen treibenden Kräfte, wenn man den rascheren

[1] Tarifänderung vom 1. Oktober 1851 ab.

[2] Tarifänderung vom 1. März 1861 ab.

Aufschwung des Verkehrs nach den verschiedenen Zollermäßigungen lediglich auf deren Rechnung setzen wollte. Nebenher machten sich die fortschreitenden Verbesserungen des Fahrwassers und des Schiffahrtsbetriebes in der gleichen Richtung geltend, und nicht zum wenigstens der allmähliche Aufschwung des Handels und der Industrie in den Staaten des Zollvereins.

Die Klagen über die verkehrshemmende Wirkung der Zölle haben eine besondere Schärfe eigentlich erst zu der Zeit angenommen, als der Wettbewerb der Eisenbahnen das Erwerbsfeld für die Schiffahrt mehr und mehr bestritt und einengte. Man sah in den Zöllen einen Hemmschuh für den Wettlauf der beiden großen Verkehrsanstalten, eine unbillige Vorausbelastung der Schiffahrt gegenüber der Eisenbahn. Aber auch hierbei machten sich wesentliche Irrtümer und Übertreibungen geltend. Es war die Zeit mangelnder Erfahrung und unfertiger Urteile über das Wesen des machtvoll aufstrebenden neuen Beförderungsmittels, die Zeit, wo man den Schlüssel für die Arbeitsteilung zwischen Eisenbahn und Wasserstraßen in der Collignon'schen Formel: le chemin de fer pour les marchands et la voie navigable pour les marchandises: gefunden zu haben glaubte. Von diesem Standpunkte aus mußte freilich die Eisenbahn nur als unberechtigter Wettbewerber der Schiffahrt im Güterverkehr erscheinen, während ihre wichtige Funktion als Zubringer der Wasserstraße meist verkannt und vergessen wurde[1]. Man war sich nicht klar darüber, daß die Wasserstraßen — mit oder ohne Abgaben — einen gewissen Teil ihres Güterverkehrs an die Eisenbahn vermöge der dem Schienenwege eigentümlichen Vorzüge der Schnelligkeit und Regelmäßigkeit unter allen Umständen verlieren mußten; und weil man sich darüber nicht klar war, schob man die Schuld auf die Rheinzölle. Ein interessantes Beispiel hierfür ist der Baumwollenverkehr, dessen Übergang auf die Eisenbahnen man in den fünfziger und sechziger Jahren mit wachsender Besorgnis wahrnahm. Eine badische Denkschrift aus dem Jahre 1855 sucht die Notwendigkeit der Zollherabsetzung oder Aufhebung hiermit zu begründen. Heute zeigt die Erfahrung, daß Bremen, der größte

---

[1] Ausnahmsweise wurde sie anerkannt in dem Jahresberichte der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt für 1847, wo es heißt;

„Auch in dem Anschlusse an die Eisenbahnen lag ein Grund vermehrten Verkehrs. Wenn sie auch auf der einen Seite mit der Wasserstraße teilweise in Konkurrenz treten, so führen sie auf der anderen Seite dem Rhein auch Güter zu, welche auf demselben weiter befördert werden."

Vgl. auch Friedrich Schulte, Die Rheinschiffahrt und die Eisenbahnen, in den Schriften des Vereins für Socialpolitik CII. Die Schiffahrt der deutschen Ströme, Dritter Band 1905 S. 329 und Bericht der Zentralkommission 1842.

Baumwollhandelsplatz des Festlandes auch nicht eine Tonne dieses Gutes auf der ihm zur Verfügung stehenden, leistungsfähigen und völlig abgabefreien Wasserstraße der Weser binnenwärts versendet, wohl aber 361 083 t im Jahre 1905 mit der Eisenbahn. Es liegen zwar an der Weser und in der Nähe des Stromes keine Spinnereien; wohl aber ist das im Elbgebiete der Fall, wo trotzdem die Wasserstraße verhältnismäßig wenig benutzt wird. Von den Elbhäfen wurden 1905 — 59 361 t Baumwolle auf der Binnenwasserstraße versandt, während mit der Eisenbahn 56 782 t gefahren wurden, von welchen 33 201 t nach solchen Industriebezirken gingen, welche von Wasserstraßen durchschnitten oder in ihrer geraden Verlängerung belegen sind; insbesondere wurden 19 584 t nach dem Königreich Sachsen und 9122 t nach Böhmen mit der Eisenbahn verfrachtet. Dabei beträgt die Eisenbahnfracht für Baumwolle von den Seehäfen nach Sachsen 3 Pfg. für das Tonnenkilometer, während die Wasserfrachten auf der Elbe vor 20 Jahren etwa den dritten Teil ausmachten[1].

Vor 50 Jahren glaubte man irriger Weise, daß die Frachtfrage beim Wettbewerbe zwischen Eisenbahn und Wasserstraße allein den Ausschlag gebe, oder man überschätzte wenigstens die Bedeutung dieser Frage sehr stark. Die Mehrzahl der Handelskörperschaften und ein Teil der Regierungen hatte oder vertrat wenigstens die Meinung, daß die Binnenschiffahrt völliger Abgabefreiheit bedürfe, um nicht von den Eisenbahnen erdrückt zu werden. Indessen war diese Auffassung von jeher bestritten. Die Großherzoglich hessische Regierung stellte sich schon 1860 auf den heute von Preußen eingenommenen Standpunkt, daß die Rheinschiffahrt trotz der Belastung mit mäßigen Befahrungsabgaben „ein entschiedenes Übergewicht vor den konkurrierenden Eisenbahnen behaupten werde“.

Daß die Eisenbahnen selbst den Rheinzöllen und ihrem Einfluß auf die Frachten keine besondere Wichtigkeit für die Gestaltung dieses Wettbewerbsverhältnisses beilegten, scheint aus ihrem Verhalten bei der Aufhebung der Zölle hervorzugehen. Es hat nicht festgestellt werden können, daß sie damals irgend welche Gegenmaßregeln in ihrer Tarifbemessung für notwendig erachtet hätten.

Von Interesse für die Frage, ob und in welchem Maße die Aufhebung

---

[1] In den Jahren 1885 bis 1888 betrugen die Baumwollfrachten durchschnittlich 6,30 Mk. für 1885, 1886 und 1888, und 5,80 Mk. 1887; also im vierjährigen Durchschnitt 6,17 Mk. bei 568 km Wasserweg. Die Wasserfrachten wurden damals von den Elbschiffahrtsgesellschaften der Verwaltung mitgeteilt, was seitdem bedauerlicherweise — vielleicht auch zum Nachteil der Schiffahrt — aufgehört hat.

der Rheinzölle etwa einen Einfluß auf den Beschäftigungsgrad der Rheinschiffahrt und der wettbewerbenden Eisenbahnen geübt und die Arbeitsteilung zwischen beiden beeinflußt hat, ist eine die kritischen Jahre 1864 bis 1870 umfassende Zusammenstellung, welche sich in dem Jahresberichte der Zentralkommission für die Jahre 1869 und 1870 findet und den Verkehr von Amsterdam[1] mit Deutschland auf der Wasserstraße und Eisenbahn zum Gegenstand hat.

Hiernach kamen in Amsterdam aus Deutschland an:

	Tonnen	
	zu Schiff vom Rhein	mit der Eisenbahn
1864	66 241	103 266
1865	57 566	136 026
1866	65 089	141 374
1867	64 710	162 307
1868	83 326	173 007
1869	(Angabe fehlt)	179 983
1870	62 819	164 332

Von Amsterdam gingen ab nach Deutschland:

	auf dem Rhein	mit der Eisenbahn
1864	24 741	22 383
1865	29 242	26 088
1866	25 453	24 456
1867	28 751	27 224
1868	24 953	27 955
1869	26 185	26 062
1870	34 655	34 129

[1] Eine ähnliche Zusammenstellung für Rotterdam findet sich leider nicht.

Die Zentralkommission hielt den Amsterdamer Verkehr für den charakteristischen; denn sie sagt in dem Bericht für 1869/70:

„Die nördlichste Endstation der Rheinschiffe, Amsterdam, empfängt und versendet seit den letzten Jahren auf der mit dem Wasserwege in Konkurrenz getretenen Eisenbahn einen Teil ihrer Güter von und nach Deutschland. Da das Verhältnis, in welchem der Verkehr auf dieser Bahn zu dem Verkehr auf dem alten Wasserwege steht, von Interesse ist, so sind die von und nach dem Rhein zu Schiff bewirkten Amsterdamer Transporte und diejenigen, welche mittels der Eisenbahn von und nach Deutschland befördert werden, in einer diesen Bericht beigefügten Anlage VII nach den Angaben der Amsterdamer Handelskammer zusammengestellt worden."

Diese Zahlen lassen erkennen, daß die Aufhebung der Rheinzölle die Stellung der Schiffahrt in ihrem Wettbewerbe mit der Eisenbahn keineswegs verbessert hat. Erst in dem Berichte der Zentralkommission für 1871 findet sich die Bemerkung, daß

die hohen Schiffsfrachten für Kaufmannsgüter — vielleicht dazu beitrügen, manche Transporte dem Wasserwege zu entziehen und den Eisenbahnen zuzuwenden. — Hierbei seien auch die zwischen den niederländischen, österreichischen, nord- und süddeutschen Eisenbahnverwaltungen für den direkten Verkehr vereinbarten niedrigen Frachtsätze „nicht ohne Einfluß". Die Schiffsfrachten waren damals gegen die Vorjahre stark gestiegen.

Es ist überflüssig, zu bemerken, daß mit diesen Erörterungen keine Apologie der Rheinzölle gegeben werden soll. Sie schlossen in sich eine Verkehrsbesteuerung, welche aus mehr als einem Grunde wirtschaftlich unzweckmäßig war und in ihrer Höhe diejenige Verkehrssteuer, welche in Gestalt der heutigen Eisenbahntarife erhoben wird, bis zu den Zollermäßigungen der sechziger Jahre übertraf. Es soll nur den unhistorischen Übertreibungen entgegengetreten werden, welche sich an die Geschichte dieser Zölle und ihrer Einwirkung auf die wirkliche Verkehrsentwicklung herkömmlich geknüpft haben.

Die Abgaben betrugen vor 1851 für die zum vollen Satze abgefertigte große Mehrzahl aller Güter auf der Strecke Emmerich—Mannheim 5,5 Pfg. vom Tonnenkilometer; das ist beinahe der Streckensatz, zu welchem heute die deutschen Eisenbahnen Wagenladungen von 10 Tonnen befördern. Für die Talfahrt betrug die Abgabe 3,7 Pfg. für das Tonnenkilometer, also 0,2 Pfg. mehr als heute die Eisenbahnfracht nach Spezialtarif II[1]; die geringere Belastung der Talfahrt beruhte auf der Berücksichtigung des Umstandes, daß stromab der Leinpfad, auf welchen früher die Hauptausgaben der Wasserbauverwaltung entfielen, während er heute fast unbenutzt ist, nicht in Anspruch genommen wurde. Von 1851 bis 1861 betrugen die Abgaben nur noch 3,7 Pfg. zu Berg und 2,3 Pfg. zu Tal, um dann auf 0,75 Pfg. und 1864 nochmals auf 0,59 Pfg. ohne Unterschied von Berg- und Talfracht ermäßigt zu werden. Es ist das etwas mehr als die Hälfte der heute noch auf dem Donau—Main-Kanal gezahlten Abgabe. Für eine Reihe von Massengütern war aber auch dieser letzte Rest von Rheinzöllen noch auf 1/5, also auf ungefähr 0,15 im Jahre 1861 und 0,12 im

[1] Dabei ist, soweit die Rekognitionsgebühr in Betracht kommt, ein vollgeladenes 200 t Schiff angenommen, so daß die Tonne Ladung mit 48 Pfg. für die ganze Strecke belastet wäre.

Jahre 1864 herabgesetzt worden; gewisse Güter und Verkehrsbeziehungen waren überhaupt abgabenfrei. Die Belastung war keineswegs allgemein, und namentlich war in Preußen der weitaus größte Teil des Verkehrs befreit[1].

Es ist von Interesse, einen gewissen Überblick über die Höhe der Durchschnittsbelastung zu gewinnen, die sich bei gleichmäßiger Erhebung der Abgaben vom Tonnenkilometer ergeben hätte.

Die Rheinzölle erbrachten 1864 in Deutschland brutto 953 901 Mk. Die Zahl der gefahrenen Tonnenkilometer ist nicht genau zu berechnen, sondern nur schätzungsweise zu ermitteln, und zwar kann das mit einiger Wahrscheinlichkeit in der Weise geschehen, daß die in Emmerich durchgegangenen und in Duisburg—Ruhrort ein- und ausgeladenen Gütermengen für die Jahre 1864 und 1905 verglichen werden. Es kann dann angenommen werden, daß die Zahlen der Tonnenkilometer für beide Jahre sich ungefähr verhalten wie die für Emmerich und Duisburg—Ruhrort ermittelten Zahlen.

Der Verkehr betrug in Tonnen

	1864	1905
Emmerich . . .	1 218 120	20 673 189
Ruhrort . . .	1 239 015	7 418 065
Duisburg . . .	812 345	7 899 038
	3 269 470	35 990 292

Hiernach hat der Rheinverkehr von 1864 zu 1905 sich etwa verelffacht. In dem letzteren Jahre wurden auf dem Rhein etwa 6,4 Milliarden tkm ohne Floßholz gefahren. Der Verkehr für 1864 wäre also auf 580 000 000 tkm[2] anzunehmen, und er wäre durch das tatsächliche Aufkommen an Rheinschiffahrtsabgaben mit 0,16 Pfg. vom Tonnenkilometer im Durchschnitt belastet worden. Die jetzt in Aussicht genommene Schiffahrtsabgabe beträgt bekanntlich 0,04 Pfg. vom Tonnenkilometer.

Was die Frachten auf dem Rhein anbetrifft, so wird in der unter den Drucksachen des preußischen Abgeordnetenhauses Session 1879/1880 Nr. 24 veröffentlichten Denkschrift des Ministers der öffentlichen Arbeiten und Finanzministers vom 3. November 1879 mitgeteilt, daß sie für eine

---

[1] Im Jahre 1860 betrug in Preußen die Menge der rheinzollpflichtigen Güter an den Hebestellen etwa 150 000 t, während etwa 2 000 000 t abgabefrei durchgeführt wurden. Vgl. Denkschrift zum Gesetzentwurf wegen Ermäßigung der Rheinzölle. Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1861 Nr. 19.

[2] Für 1875 ist die Zahl der Tonnenkilometer auf 882 000 000 ermittelt.

Gütertonne von Rotterdam nach Mannheim im Jahre 1840 = 27,20 Mk. und 1877 = 14,45 Mk. betragen hätten. In einer Petition der Handelskammer Cöln vom 15. März 1856 wird dieselbe Fracht auf „nur" 16,80 Mk. bis 20,— Mk. angegeben[1]. Die Art der Ermittelung und der Frachtgüter ist aus diesen Angaben nicht ersichtlich. Der Bericht der Zentralkommission für die Jahre 1869 und 1870 enthält genauere Frachtangaben für dieselbe Verkehrsbeziehung, die durch vergleichende Hinweise auf die entsprechenden Eisenbahnfrachten ein besonderes Interesse darbieten. Danach betrug die Eisenbahnfracht für Getreide, Baumwolle, Kaffee, Zucker, Krapp und Öl 12,92 Mk., während die Schiffsfracht für Kaffee, Zucker und Krapp 12,24 Mk., für Baumwolle 10,20 Mk., für Getreide und Öl 10,20 Mk. bis 12,24 Mk. kostete. Die Fracht für Roheisen — ebenfalls von Rotterdam nach Mannheim — war auf der Eisenbahn 7,80 Mk. und auf der Wasserstraße 9,18 Mk. Dieses Gut kam also unter gewöhnlichen Verhältnissen für die Schiffahrt nicht in Betracht; aber auch bei den übrigen besonders genannten Waren war der Preisunterschied zugunsten der Wasserstraße, 0,68 bis 1,72 Mk., nicht bedeutend[2].

Wie man damals, unmittelbar nach der Aufhebung der Rheinzölle, die Lage beurteilte, geht aus dem Jahresberichte der Zentralkommission für 1867/1868 hervor, wo es heißt:

„Die Vorteile, deren sich die Rheinschiffahrt infolge gänzlicher Abgabenfreiheit erfreut, dienten ihr in der Konkurrenz mit den Eisenbahnen zu nicht geringer Erleichterung, und trugen wesentlich dazu bei, den Wasserverkehr im großen Ganzen wiederum bedeutender als in den vorhergehenden Jahren erscheinen zu lassen."

Der hierdurch erreichte Status der Eisenbahn gegenüber wird weiter als ein vom Standpunkt der Schiffahrt befriedigender anerkannt mit den Worten:

„In der Teilung der Arbeit, welche sich seit den letzten Dezennien zwischen der Flußschiffahrt des Rheins und den Schienenstraßen zu beiden Seiten dieses Wasserweges vollzieht, ist ein gewisses Gleichgewicht eingetreten, von welchem angenommen werden darf, daß es von Dauer sein und sich nicht zum Nachteil der Schiffahrt ändern werde."

Im Jahre 1877 gibt die Zentralkommission die Frachten von Rotterdam nach Mannheim auf 11,20 Mk. für Stückgut und 7,20 Mk. für Getreide

[1] Kommissionsbericht des preußischen Abgeordnetenhauses vom 18. April 1856 Aktenstück 151.

[2] Die obigen Zahlen beziehen sich auf gewöhnliche Frachten. Die Eilfrachten werden für Schiffahrt allgemein auf 34 und für Bahn auf 95 Mk. angegeben.

an; im nächsten Jahre für Getreide und Roheisen auf 7,14 Mk. bis 7,56 Mk., im Mittel 7,35 Mk., und für Stückgut auf 16,50 Mk.

Im Durchschnitt der Jahre 1901 bis 1905 betrug die Getreidefracht nach den Mitteilungen der Mannheimer Handelskammer 3,05 Mk. oder 0,53 Pfg. für das Tonnenkilometer; sie war seit 1878 um 58 vom Hundert gefallen[1]. Dagegen beträgt die Eisenbahnfracht für Getreide in Deutschland 4,5 Pfg. vom Tonnenkilometer, also ungefähr das neunfache. Die Gesamtfracht von Rotterdam nach Mannheim beträgt für Getreide heute nicht mehr 12,92 Mk., sondern 18.40 Mk.[2]; es besteht also eine Spannung von etwa 15,35 Mk. Es ist ohne weiteres klar und bedarf keines weiteren Beweises, daß eine Schiffahrtsabgabe von 50 bis 70 Pfg. hier ohne jeglichen Einfluß auf die Arbeitsteilung zwischen Eisenbahn und Wasserstraße — in Anbetracht des gewaltigen Frachtvorsprunges der letzteren — sein würde. Ein Nachteil für das Schiffahrtsgewerbe könnte nur unter der Voraussetzung entstehen, daß die Aufnahmefähigkeit des deutschen Wirtschaftsgebietes für das mit einer solchen Abgabe belastete Getreide und infolgedessen die zu befördernde Gütermenge geringer werden sollte; ob diese Voraussetzung zutrifft, wird noch zu untersuchen sein. Soweit die wirtschaftliche Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben von der Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten abhängt, ist sie hier sicherlich in ausgiebigem Maße vorhanden.

Ein der Menge nach noch wichtigeres Massengut als Getreide ist für die Rheinschiffahrt Kohle. Die Kohlenfrachten von den Ruhrhäfen nach Mannheim betrugen nach dem „Schiff" im Durchschnitt der Jahre 1885/1887, 1892/1894 und 1900/1902 — 3,28, 2,79 und 2,24 Mk. In dem Aufsatz von Tod „Der Güterverkehr auf den Deutschen Wasserstraßen" (Archiv für Eisenbahnwesen 1887 S. 153 ff.) wird die Fracht für Massengüter von Duisburg nach Mannheim auf 3,60 Mk. mit Schlepplohn angegeben. Die Frachten des Kohlenkontors betragen seit 1905 2,60 Mk. Sie sind also seit zwei Jahrzehnten um 30 vom Hundert gefallen und stehen auch nach der durch das Kohlenkontor bewirkten Erhöhung immer noch 20 bis 27 vom Hundert unter der früheren Höhe. Die Schiffahrtsabgabe auf Kohlen würde wahrscheinlich etwa 7 Pfg. — 2,7 vom Hundert der Kontorfrachten — betragen. Von der Geringfügigkeit dieser Abgabe gibt ein Vergleich mit den Hafenfrachten, welche in Duisburg—Ruhrort für die Benutzung der die Eisenbahngleise mit den Ladestellen verbindenden Hafengleise zu

[1] Im Durchschnitt 1885/87, 1892/94 und 1900/02 betrug sie 4,80, 3,62 und 3,12 Mk. nach den Veröffentlichungen im „Schiff".

[2] Die Abfertigungsgebühr ist hier beide Male eingerechnet.

zahlen sind, eine ungefähre Vorstellung. Diese Hafenfrachten betragen von altersher für den Eisenbahnwagen Kohle 3 Mk., für Getreide dagegen 1,50 Mk. Die Gleichstellung der in die Eisenbahntarife eingerechneten Hafenfrachten im Sinne der Verallgemeinerung des niedrigeren Satzes würde für Kohle bei Annahme einer durchschnittlichen Ladefähigkeit der Wagen von 15 t eine Ermäßigung von 10 Pfg. für die Tonne zur Folge haben, also die Gesamtbeförderungskosten viel stärker beeinflussen, als die Schiffahrtsabgabe es tun könnte.

Die Kontorfracht Duisburg—Mannheim verhält sich zur Eisenbahnfracht wie 2,60 zu 7,90 und der tonnenkilometrische Einheitssatz wie 0,74 zu 2,2; man wird von einer wirtschaftlichen Unmöglichkeit, den ersteren durch eine Schiffahrtsabgabe von 0,02 auf 0,76 zu steigern, hiernach kaum reden können. Der für Kohlen geltende Rohstofftarif ist freilich von 350 km ab — das entspricht ungefähr der Entfernung Duisburg—Mannheim — auf 1,4 Pfg. von den anstoßenden Tonnenkilometern gestaffelt. Dank dieser Staffelung hat Mannheim einen erheblichen Vorzug als Kohlenbezugs- und Umschlagsplatz gegenüber den weiter stromauf liegenden Häfen, die dem Wettbewerbe der Eisenbahn wieder stärker ausgesetzt sind. Außerdem gewährt die badische Staatsbahn den umgeschlagenen Kohlen einen besonderen Staffeltarif, der von 100 km ab auf 1,7 Pfg. fällt. Aber auch die Sätze der zweiten Staffel, in Preußen 1,4 Pfg. und in Baden 1,7 Pfg. vom Tonnenkilometer, sind immer noch beinahe zweimal und zweieinhalbmal so hoch wie die Wasserfrachtsätze. Diese Frachtunterschiede sind so groß, daß sie auch durch die Vorfrachten aus dem rheinisch-westfälischen Kohlenbecken nach den Ruhrhäfen in ungefährem Betrage von 1,50 Mk. für die Tonne nicht wesentlich beeinträchtigt und abgeschwächt werden. Es kommt hinzu, daß die Aufschließung des linksrheinischen Kohlenbezirks die Zahl der unmittelbar in Rheinschiffe ladenden Zechen bedeutend vermehren wird.

Was die Talfrachten für Kohle anbetrifft, so sind sie von 2,26 Mk. auf der Fahrt von Duisburg nach Rotterdam im Jahre 1878 und 1,70 Mk. im Jahre 1887 auf 1,05 Mk. im Durchschnitt der Jahre 1896 bis 1905 also um 53 vom Hundert in 30 Jahren gefallen[1]. Nach den Veröffentlichungen im „Schiff" betrugen sie im Durchschnitt 1885/1887 = 1.54 Mk., 1892/1894 = 1,44 Mk. und 1900/1902 = 1,28 Mk. Die Frachtziffer 1,05 Mk. ergibt einen tonnenkilometrischen Satz von 0,48 Pfg. Die Eisen-

[1] Die erste Zahl entstammt dem Jahresbericht der Rheinschiffahrtskommission, die zweite dem obenerwähnten Aufsatze von Tod, die dritte beruht auf amtlichen Ermittelungen in Duisburg. Die Jahresziffern sind von 1896 bis 1905 = 1,08, 1,13, 1,01, 1,23, 1,24, 0,95, 0,89, 0,99, 0,99 und 0,98 Mk.

bahnfracht beträgt für die Strecke Gelsenkirchen—Rotterdam — bei Aufgabe mindestens einer geschlossenen Sendung von 200 bis 300 t wöchentlich — 4,80 Mk. und unter Berücksichtigung der auf den niederländischen Bahnen gewährten Refaktien 3,60 Mk., das ist vom Tonnenkilometer 1,6 Pfg. Sie betrug im Jahre 1878 4,90 Mk., nach den preußischen Tarifsätzen. Die Höhe der damals von niederländischer Seite etwa gewährten Refaktien ist nicht mehr festzustellen; sie sollen seit 1905 etwas verringert worden sein, so daß die wirklichen Eisenbahnfrachtkosten sich heute entsprechend teurer stellen würden. Übrigens sind die hier in Rechnung gestellten billigen Sonderzugtarife der Eisenbahn naturgemäß nur anwendbar für Massenbeförderungen nach ganz großen Verbrauchsplätzen wie Rotterdam, nicht nach den zahlreichen kleineren Plätzen, die nicht imstande sind, ganze Kohlenzüge wöchentlich in regelmäßiger Folge aufzunehmen. Hier hat die Schiffahrt, welche dank des weitverzweigten niederländischen Wasserstraßennetzes fast überall hingelangt, einen noch weit größeren Frachtvorsprung vor der Eisenbahn.

Für Erz von Rotterdam nach Duisburg betrugen die Schiffsfrachten 1880 im Durchschnitt 1,61 Mk. und 1905 nach den Angaben im „Rhein" 1 Mk., 0,08 Mk. mehr wie im Jahre 1904 [1]. Die Fracht ist also in 25 Jahren um 38 vom Hundert gefallen. Die Bahnfracht von Rotterdam nach Oberhausen betrug 1905 = 5 Mk. und mit der höchsten, bei Verfrachtung von 100000 t jährlich eintretenden, niederländischen Refaktie 2.27 Mk. Die tonnenkilometrischen Sätze stellen sich also etwa wie 0,47 zu 1,1 Pfg. Da ein sehr großer Teil der niederrheinischen Hütten unmittelbar an die Wasserstraße angeschlossen ist, so haben hier die Schiffsfrachtsätze eine besonders maßgebende Bedeutung. Die Eisenbahnfrachtsätze für 1880 sind wegen der Unsicherheit, welche inbezug auf die damalige Höhe etwaiger Refaktien besteht, nicht mit genügender Bestimmtheit festzustellen.

Talfrachten für andere Güter, außer Kohle, sind aus dem Jahre 1878 durch den Bericht der Zentralkommission noch bekannt.

a) von Mannheim nach Rotterdam für nicht benannte Güter — Kohle kann nicht in Betracht kommen — 3,15 bis 3,36 Mk., also im Mittel 3,25 Mk. gleich 0,5 Pf. für das tkm.

Heute kostet Halbzeug von Ludwigshafen nach Rotterdam 1,60 Mk. oder 0,28 Pf., für das tkm. Die Fracht ist also um 44 von Hundert

[1] Vgl. Denkschrift des Arbeitsausschusses der Rheinschiffahrtsinteressenten S. 39. Die Frachtangabe 1,55 Mk. (1,30 bis 1,80 Mk.) in den Drucksachen des Landeseisenbahnrats 1907 Nr. 11 S. 194—195 bezieht sich nicht auf die reine Schiffsfracht.

gefallen. Derselbe Satz von 1,60 Mk. gilt für die Eisenverschiffung von Duisburg nach Antwerpen. Die letztere Fracht stand im Jahre 1878 auf 3,36 Mk., ist also in 30 Jahren um 52 vom Hundert gesunken. Eisen von Duisburg nach Rotterdam wurde 1878 für 1,99 Mk. im Mittel und wird heute für 1 Mk. verschifft, also für einen um 50 vom Hundert geringeren Frachtpreis[1].

Die Rheinfracht von Oberlahnstein nach Duisburg betrug im Jahre 1872 für Erze 1,50 Mk., und heute nur noch etwa 0,75 Mk., ist also ebenfalls auf die Hälfte gesunken.

Man sieht aus diesen Zahlen den außerordentlichen Unterschied in der Höhe der Berg- und Talfrachten auf dem Rhein, eine Erscheinung, welche durch das starke Überwiegen der Güterbewegung vom Niederrhein nach Mannheim über den Frachverkehr in umgekehrter Richtung herbeigeführt wird. Da die große Mehrzahl der vom Niederrhein zu Berg beförderten Fahrzeuge leer heruntergeht, ist das Angebot von Kahnraum in Mannheim—Ludwigshafen für die Ausfuhr der oberrheinischen Industrie ein sehr großes. Der Einfluß dieses Umstandes auf die Frachtbildung zeigt sich in der Tatsache, daß Mannheim—Ludwigshafen in Rotterdam ungefähr ebenso billig an den Weltmarkt kommt und den Anschluß an die Seeschiffahrt findet, wie Duisburg in Rotterdam. Die hier mitgeteilten, zuverlässig bekannt gewordenen Frachten beziehen sich zwar nur auf Eisen, aber es ist anzunehmen, daß das Verhältnis der Beförderungskosten für andere Massengüter nicht wesentlich abweichend, sondern ungefähr das gleiche ist.

Nachdem in den sechziger und siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts die Mosel- Lahn- und Rheinzölle, demnächst auch die Schiffahrtsabgaben auf der Lippe, Ruhr und Saar, sowie auf den elsaß—lothringischen Wasserstraßen aufgehoben worden waren[2], ereignete sich der erste Fall der Wiedereinführung solcher Abgaben innerhalb des Rheingebiets im Jahre 1896 bei den reichsländischen Kanälen.

Im Jahre 1886 waren auf diesen Wasserstraßen 147 751 664 tkm

[1] Die Zahlen für 1878 sind durch die Zentralkommission mitgeteilt, die heutigen durch die Handelskammer Duisburg. Die letzteren sind allerdings in Heft 8 der „Südwestdeutschen Wirtschaftsfragen“ — Die Mosel- und Saarkanalisierung — S. 50 von Dr. Alexander Tille bestritten. Es heißt dort: „Für Duisburg—Rotterdam ist der gewöhnliche Frachtsatz 50 Pfg. und nicht 1 Mk., und für Duisburg—Antwerpen 80 Pfg. und nicht 1,60 Mk.“ Vielleicht beziehen sich die Angaben der Handelskammer Duisburg nicht auf reine Wasserfrachten. In diesem Falle würden sie allerdings für die obige Darstellung nicht geeignet und, weil zu hoch, mit den Streckensätzen der Eisenbahn nicht vergleichbar sein.

[2] Vgl. S. 14 und 15.

gefahren worden. Die Fracht für das weitaus überwiegende Gut — Kohlen — hatte für die hauptsächlich in Betracht kommende Verkehrsrichtung von Saarbrücken nach Mülhausen im Durchschnitt der Jahre 1886 bis 1890 bei abgabenfreier Schiffahrt 1,22 Pf. für das Tonnenkilometer betragen. In den Jahren 1893 bis 1896 wurden die Kanäle derart ausgebaut, daß die Ladefähigkeit der Fahrzeuge von bisher 197 auf 296 t gesteigert werden konnte. Seit 1896 wird eine Schiffahrtsabgabe von 0,2 Pf. für das Tonnenkilometer, also in fünffacher Höhe der für den Rhein in Aussicht genommenen, erhoben. Gleichwohl stieg der Verkehr bis 1905 auf 197 392 845 tkm, und die Fracht stellte sich im Durchschnitt der Jahre 1901 bis 1905 auf 1,11 Pfg. für das Tonnenkilometer einschließlich der Abgabe. Die reine Fracht ist also um 25 vom Hundert und die Fracht mit Abgabe um 9 vom Hundert gefallen, während der Verkehr um 33 vom Hundert gestiegen ist; die Abgabe stellte sich auf 2,2 vom Hundert der Frachten [1].

Von hohem Interesse für die Beurteilung der Frage, in wie weit Schiffahrtsabgaben als wirtschaftlich möglich angesehen werden können, ist sodann die Entwicklung der Verhältnisse am kanalisierten Main gewordent zumal hier von unmittelbar beteiligter und zweifellos sachverständiger Seite der wirtschaftliche Nutzen der Schiffahrtsverbesserung wiederholt berechnet worden ist, sodaß dieser Nutzen zahlenmäßig mit der Höhe der Abgabenlast verglichen werden kann. Nachdem im Herbst 1886 der Verkehr auf dem kanalisierten Main eröffnet war, wurde die erzielte Frachtersparnis für Frankfurt und die übrigen Mainplätze für das Jahr 1887 von dem Handelskammersyndikus Puls [2] auf 1 141 502 Mk. und für das folgende Jahr von der Handelskammer Frankfurt selbst [3] auf 1 692 754 Mk. berechnet. Dieser dem Handel, der Industrie und den Verbrauchern zu Teil gewordene Frachtgewinn wäre, wenn die am 1. Oktober 1899 eingeführte Schiffahrtsabgabe damals schon bestanden hätte, um etwa 49 000 Mk., also um etwa 3 vom Hundert, zugunsten der Staatskasse verkürzt worden. Die Abgabe trifft zwar nur den Ortsverkehr, während der Umschlagsverkehr über Frankfurt und neuerdings auch über Offenbach frei bleibt, indessen ist der örtliche Verkehr mehr

[1] Vgl. Statistik über den Verkehr auf den Kanälen und der Mosel in Elsaß-Lothringen. Aufgestellt im Ministerium für Elsaß-Lothringen. Straßburg 1886 ff. G. Fischbach.

[2] Der wirtschaftliche Wert der Mainkanalisierung und der Güterverkehr von Frankfurt a. M. von Otto Puls, Syndikus der Handelskammer und Konsul, Mitglied des Bezirkseisenbahnrats zu Hannover usw. Frankfurt a. M., Alfred Neumannsche Buchhandlung 1888.

[3] Jahresbericht 1888 S. 321.

als zwei Drittel des gesamten. Wenn man das im Jahre 1905 tatsächlich beobachtete Verhältnis zwischen Orts- und Umschlagsverkehr auf das Jahr 1888 überträgt und die Abgabenfreiheit des letzteren als nicht bestehend annimmt, so kommt man auf eine gesamte Abgabenlast von rnd. 67 800 Mk. oder 4 vom Hundert des durch die Handelskammer berechneten Vorteils.

Wertvoll sind auch die Angaben, welche die Kammer über die Frachtgewinne bei den einzelnen Gütern gemacht hat. Sie betragen für die Tonne unter anderem bei Getreide 1,65 Mk., bei Petroleum 8 Mk., bei Kaffee 4,50 Mk., bei Eisenerzeugnissen 5 Mk. und bei Kohlen 3 Mk. Hiervon sind durch die im Jahre 1899 eingeführte Abgabe für den Staat beansprucht worden bei Kohlen 11,5 und bei den vier anderen Frachtgegenständen 23 Pf., vorausgesetzt, daß es sich um Gütersendungen handelt, die bis Frankfurt gehen und alle 5 preußischen Staustufen durchfahren. Der Abgeordnete Öser bezifferte am 21. Januar 1905 im preußischen Abgeordnetenhause den Frachtvorteil des Wasserweges gegenüber dem Bahnbezuge bei Kohle auf 2,70 Mk. für Frankfurt und 2 Mk. für Offenbach bis zur Gründung des Kohlenkontors [1].

Die Schiffsfrachten betrugen für Kohlen von Ruhrort nach Frankfurt im Jahre 1888 nach Puls [2] 3,20 Mk. einschließlich des Schlepplohns. Sie fielen dann bis 1904 — in der Zwischenzeit wurde die Mainwasserstraße durch den Anbau von Schleppzugsschleusen weiter verbessert — um 28 vom Hundert auf 2,30 Mk [3]. Das Kohlenkontor erhöhte die Fracht im Jahre 1905 auf 2,60 Mk., also um beinahe das Dreifache der Mainschiffahrtsabgaben, welche letzteren nach Handelsgebrauch neben der Fracht dem Empfänger zur Last gelegt werden. Aber auch die Kontorfracht mit Abgabe — für Frankfurt 2,71 Mk. — bleibt immer noch um 0,49 Mk. hinter derjenigen Fracht zurück, welche die Handelskammer Frankfurt im Jahre 1888 ihrer Berechnung der Frachtvorteile zu Grunde legte. Die Schiffsfracht von 2,60 Mk. beträgt bei einem Wasserwege von 313 km 0,83 Pf. für das Tonnenkilometer, während die Bahnfracht für Kohle von Gelsenkirchen nach Frankfurt bei 290 km Länge einen Streckensatz von 2,2 Pf. hat. Die Gesamtkosten stellen sich für den Eisenbahn- und Wasserweg auf 4,31 Mk. — 1,50 Mk. Bahn, 0,10 Hafenkosten und 2,71 Schiffsfracht nebst Abgaben — gegen 7,10 Mk. einschließlich der Abfertigungsgebühr von 0,70 Mk. auf dem geraden Bahnwege.

[1] Stenograph. Berichte S. 8715.
[2] Puls S. 44.
[3] Mitteilungen der Handelskammer Hanau Nr. 4 vom Juli 1907.

Daß die am 1. Oktober 1899 eingeführten Mainschiffahrtsabgaben die Entwicklung des Verkehrs nicht gehemmt haben, ergibt sich aus der Tatsache, daß die Menge der in Frankfurt bergwärts angekommenen und talwärts abgegangenen Schiffsgüter in den nächsten 5 Jahren von 1900 bis 1905 von 1 138 465 auf 1 433 497 t, also um 26 vom Hundert, anwuchs, während in Mannheim während des gleichen Zeitraums der Rheinschiffsverkehr nur von 4 922 465 auf 4 988 173 t, also nur um 1 vom Hundert stieg. Mannheim, Ludwigshafen und Rheinau zusammen hatten im Jahre 1900: 7 256 661 und 1905: 8 475 300 t Verkehr, also einen Zuwachs von 16 vom Hundert.

In den 6 Jahren von 1894 bis 1899 hatte der Verkehrszuwachs in Frankfurt 30 und in dem entsprechenden Zeitraum von 1888 bis 1893 sogar 63 vom Hundert betragen. Die Verlangsamung des Zuwachses ergibt sich einerseits aus der Vergrößerung der Grundzahlen und anderseits aus dem Umstande, daß in der ersten Zeit nach der im Herbst 1886 erfolgten Eröffnung des neuen Verkehrsweges die Aufwärtsbewegung naturgemäß besonders stark war [1].

Die Vergleichung zwischen Frankfurt und Mannheim ist zulässig und zweckmäßig, weil beide Plätze wichtige Endpunkte für die rheinische Groß-schiffahrt sind, in einem gewissen Wettbewerbe hinsichtlich des Umschlages stehen und übrigens auch ungefähr gleiche — für das Kohlenkontor identische — Frachtsätze haben.

Daß die Stadt Frankfurt trotz der sie belastenden Schiffahrtsabgaben einen weiteren, und zwar einen sehr bedeutenden Aufschwung ihres Main- und Rheinverkehrs für wahrscheinlich hält, hat sie dadurch bewiesen, daß sie neuerdings den Bau eines zweiten Hafens begonnen hat, dessen Kosten auf 58 Millionen Mk. veranschlagt sind.

Ähnliche Wahrnehmungen wie bei Frankfurt a. M. sind bezüglich des unmittelbar oberhalb gelegenen hessischen Hafens Offenbach gemacht worden. Im Sommer 1907 hat die Handelskammer oder eine Gruppe von Vertretern der Kammer den Jahresnutzen der dortigen „Verbraucher" von der abgaben-pflichtigen Mainwasserstraße auf annähernd 300 000 Mk. beziffert [2]. Der rohe Gesamtnutzen ist also noch um den Betrag der Abgaben höher gewesen.

[1] Die Zahlen sind für Frankfurt 1888: 386 712 t, 1893: 631 453 t, 1894: 742 556 t und 1899: 968 683 t. Der Obermainverkehr von und nach Frankfurt ist überall nicht mitgezählt, weil er durch die Einführung der Schiffahrtsabgaben im Jahre 1899 nicht beeinflußt wurde. Ebenso ist für Mannheim die auf dem Neckar angekommene und abgegangene Gütermenge außer Ansatz gelassen; sie betrug 1900: 405 790 und 1905: 308 254 t.

[2] Vgl. Mitteilungen der Handelskammer Hanau vom Juli 1907 Nr. 4.

Die Abgabenlast betrug 1906 — da die Angabe des Jahresnutzens auf dieses Jahr bezogen werden muß, so ist es auch hinsichtlich der Abgaben ausnahmsweise hier festgehalten — für Offenbach 13 370 Mk. oder etwa 4,2 vom Hundert des Vorteils. Mit dem für Umschlag rückvergüteten Abgabenbetrage von 46 30 Mk. hätte sich die Belastung auf 18 000 Mk. und der Anteil an der rohen Frachtersparnis auf 5,7 vom Hundert gestellt.

Die bezüglich der Abgaben auf dem kanalisierten Main gemachten Erfahrungen haben insofern eine besondere Bedeutung, als sie eine gewisse Grundlage bieten für die Beurteilung der Wirkungen, welche die von Preußen vorgeschlagenen Rheinschiffahrtsabgaben auf den Verkehr haben können. Die Schlußfolgerung aus jenen Erfahrungen auf die künftige Entwicklung der Rheinhäfen unter der Herrschaft dieser Abgaben hat ein hohes Maß von Wahrscheinlichkeit für sich. Denn Frankfurt ist tatsächlich auch nichts anderes als ein Rheinhafen und die in Frankfurt zu entrichtenden Abgaben sind — wirtschaftlich betrachtet — schon jetzt Rheinschiffahrtsabgaben, weil sie gezahlt werden von Schiffen und Gütern, welche ganz überwiegend auf dem Hauptstrom sich bewegen und den kanalisierten Nebenfluß eigentlich nur als langen Zugangskanal zum Endhafen befahren. Nun betragen die Abgaben auf der 35 km langen Mainstraße für Kohle und andere] geringwertige Massengüter 0,3 Pfg., für sonstige Güter, insbesondere für Getreide 0,6 Pfg. vom tkm. Das ist für Kohle das 15 fache desjenigen Satzes, der wahrscheinlich als Rheinschiffahrtsabgabe in Betracht kommen würde. Ein mit Kohlen nach Frankfurt fahrendes Schiff würde also in Zukunft das 15 fache der Entfernung zwischen Frankfurt und Mainz — 525 km — auf dem Rhein und Main zurücklegen können, ohne eine Erhöhung seiner Abgabenlast zu erfahren. Diese Entfernung reicht aber von Frankfurt über Main abwärts gemessen, bis wenige Kilometer vor Rotterdam. Für die der Gütermenge nach wichtigste Verkehrsbeziehung von Ruhrort nach Frankfurt ist die Entfernung mit 313 km wesentlich kürzer, sodaß eine Verminderung der jetzigen Abgabenlast für Frankfurt und Offenbach eintreten würde. Die Verbilligung würde gerade der für die Industrie des Maintales besonders wichtigen Ruhrkohle zustatten kommen.

Für die auf dem Main jetzt mit 0,6 Pfg. vom tkm tarifierten Güter würde allerdings wahrscheinlich keine Verbilligung, teilweise auch — namentlich für ausländisches Getreide — eine geringfügige Erhöhung der Abgaben eintreten.

Bei den Erwägungen über die Kanalisierung des Neckars von Heilbronn abwärts hat man die Erhebung einer Schiffahrtsabgabe von durchschnittlich 0,42 Pfg. für das tkm auf der 115 km langen Stromstrecke vorläufig ins

Auge gefaßt[1]. Das ist das $10^1/_2$ fache des für den Rhein in Betracht kommenden Durchschnittssatzes; man könnte also für die nach jener Annahme auf dem Neckar allein zu entrichtende Gesamtabgabe im Falle der Errichtung eines gemeinsamen Tarifsystems für den Rhein, Main und Neckar 1207,5 km zurücklegen. Eine solche Entfernung kommt im Stromgebiet des Rheins nicht vor.

Wenn auch die eigentliche Rheinschiffahrt seit 1867 frei war von Verkehrsabgaben, so sind ihr doch seit 1884 durch die sozialpolitische Gesetzgebung andere öffentliche Lasten erwachsen, die allmählich eine sehr bedeutende Höhe erreicht haben. Sie verteuern den Betrieb in derselben Weise, wie eine Schiffahrsabgabe von entsprechender Höhe es getan haben würde, und bieten jedenfalls für die Untersuchung der Kausalzusammenhänge zwischen öffentlichen Lasten, Selbstkosten, Frachten und Verkehr eine geeignete empirische Grundlage.

Im Jahre 1905 betrugen die für die Unfallversicherung anrechnungsfähigen Löhne in der Rheinschiffahrt 10 973 139 Mk., wovon 311 040 Mk. oder 2,8 vom Hundert an die Westdeutsche Binnenschiffahrsberufsgenossenschaft beizutragen waren. Die Krankenversicherungsbeiträge der Unternehmer sind mit 1 vom Hundert, also mit 109 731 Mk. und ihre Beiträge zur Invalidenversicherung mit 0,75 vom Hundert der Löhne zu schätzen. Dabei ist das durchschnittliche Lohneinkommen auf 1000 Mk., der Wochenbeitrag des Arbeitgebers auf 0,15 Mk. und die versicherungspflichtige Beschäftigung auf 50 Wochen angenommen. Hiernach beträgt die Ausgabe für Invalidenversicherung 82 298 Mk., und die Gesamtbelastung der Rheinschiffahrt in Deutschland durch die sozialpolitische Gesetzgebung rund eine halbe Million Mk. Diese bedeutende Last hat eine starke Abwärtsbewegung der Frachten in den beiden letzen Jahrzehnten nicht gehindert.

Die Beiträge zur Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung spielen selbstverständlich die gleiche Rolle für die Binnenschiffahrt auf allen andern Wasserstraßen und für die Seeschiffahrt. Die Berechnung des Gesamtbetrages dieser Beiträge ist hier nur deshalb für die Rheinschiffahrt aufgemacht worden, um die Höhe der sozialpolitischen Belastung zu zeigen und darauf hinzuweisen, daß sie durch Ermäßigung der Schiffahrtsselbstkosten bei anderen Positionen weit mehr als ausgeglichen worden ist.

[1] Vgl. Entwurf des Württembergischen Hauptfinanzetats für 1905 und 1906 samt Anlagen Heft XIV, Zweiter Nachtrag. Begründung unter X. Das badische Ministerium des Innern hat allerdings, wie aus der Anlage zur Begründung hervorgeht, die Möglichkeit der Erhebung „einer nennenswerten Schiffahrtsabgabe" bezweifelt.

§ 5. Wasserfrachten, Abgaben und Verkehr auf den übrigen Schiffahrtswegen.

Der Dortmund—Ems-Kanal ist eine so neue Wasserstraße, daß ein bedeutendes Material für die Beobachtung der Frachtentwicklung und des Einflusses der Abgaben nicht zur Verfügung stehen kann. Immerhin hat sich eine sinkende Bewegung in den Frachten schon bemerkbar gemacht; sie sind für die beiden wichtigsten Massengüter Kohlen und Erze zwischen Dortmund und Emden seit der Eröffnung des Kanals schon um 15 bis 30 Pfg. für die Tonne heruntergegangen. Die reinen Frachten betragen für Kohlen von Dortmund nach Emden und Erze von Emden nach Dortmund etwa 1,60 bis 1,70 Mk. oder 0,6 Pfg. vom Tonnenkilometer. Daneben werden Abgaben erhoben, welche für diese beiden, in die niedrigste Klasse eingereihten Güter 0,05 Pfg., für die drei anderen Klassen 0,15, 0,25 und 0,35 Pfg. vom Tonnenkilometer betragen. Das der Menge nach wichtigste Gut der höchsten Tarifklasse ist Getreide, dessen Frachtsatz von Emden nach Dortmund 2,70 bis 3 Mk. beträgt. Die Eisenbahnfrachtsätze betragen für Kohle Dortmund—Emden 3,65 Mk., für Erze Emden—Dortmund 3,80 Mk., und für Getreide in derselben Verkehrsbeziehung 11,40 Mk.[1]. Bei diesen Fracht- und Abgabesätzen und dieser Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfracht — trotz des Wettbewerbes der nahebelegenen, abgabefreien Rheinwasserstraße — hat der Dortmund—Ems-Kanal in den acht Jahren seines Betriebes von 1898 bis 1905 immerhin einen Verkehr von 237 667 058 tkm erreicht[2], einen Verkehr, der im raschen Wachstum begriffen ist und nach Inbetriebnahme von Anschlußbahnen, wie sie insbesondere von der Stadt Dortmund nach Hörde und Aplerbeck gebaut worden sind, noch stärker zunehmen wird. Diese Entwicklung hat sich als möglich erwiesen unter der Herrschaft eines vierklassigen Abgabentarifs, dessen niedrigster Satz noch um 25 vom Hundert höher ist als der für den Rhein, eine unvergleichlich

---

[1] Die Bahnfracht von 11,40 Mk. gilt für Roggen, Weizen und Gerste; für Hafer und Mais beträgt sie nur 8 Mk.

Die Frachtsätze auf der Wasserstraße beziehen sich auf die 270 km lange Entfernung zwischen Dortmund und Emden, die Abgabensätze nur auf die 215 km lange Strecke zwischen Dortmund und Herbrum, da die Strecke zwischen Herbrum und Emden nicht abgabepflichtig ist; die Eisenbahnfrachtsätze enthalten nur die Streckensätze, ohne Abfertigungsgebühr, wie alle hier genannten Eisenbahnfrachten, abgesehen von besonderen Ausnahmefällen, die als solche erkennbar sind.

[2] Seitdem gestiegen auf 294 051 529 tkm im Jahre 1906 und 343 242 906 tkm im Jahre 1907.

leistungsfähigere, größere und tiefer in das Binnenland hineinreichende Wasserstraße, in Aussicht genommene Durchschnittssatz.

Für die Weser sind wenig Nachrichten über Wasserfrachten öffentlich bekannt geworden, abgesehen von den in der verdienstlichen Schrift des Syndikus Dr. Metterhausen in Kassel. „Die Oberweserschiffahrt im letzten Jahrzehnt" 1892—1902 [1] enthaltenen, und abgesehen von gelegentlichen Mitteilungen in Handelskammerberichten und Kundgebungen einzelner Sachverständiger.

Nach der ersterwähnten Schrift betragen die Frachten zu Berg für Stückgüter 2,7 bis 3 Pfg., für Güter der Eisenbahnspezialtarife 1,8 bis 2,5 Pfg. und für billigere Massengüter 1,8 bis 2 Pfg. für das Tonnenkilometer, während die Talfrachten auf durchschnittlich 1 bis 1,3 Pfg., gelegentlich auch 0,6 bis 0,67 Pfg. angegeben werden. Die Eisenbahnfrachtsätze sind bekanntlich für Stückgut 11 Pfg. und in Wagenladungen 6,7 und 6 Pfg., für die Spezialtarife 4,5, 3,5 und 2,6 Pfg. in der dritten Spezialtarifklasse mit Staffelung auf 2,2 Pfg. nach 100 km. Nach einem Handelskammerberichte von 1898 betrugen damals die Getreidefrachten von Bremen nach Minden auf der Weser 2,93 bis 4,08 Mk. und die Reisfrachten 2,70 Mk. gegen 7,70 Mk. auf der Bahn. Die Frachten sind also beträchtlich höher wie auf dem Rhein, aber doch noch soviel unter den Bahnfrachten, daß sie einen hinreichend starken Anreiz zur Benutzung des Wasserweges gewähren. Bei den Verhandlungen zwischen Preußen und Bremen über die von letzterem Staate damals für Fahrzeuge von 600 t Tragfähigkeit geplante Kanalisierung der Weser war eine Schiffahrtsabgabe in 3 Tarifklassen von 0,25, 0,50 und 0,75 Pfg. für das Tonnenkilometer in Aussicht genommen. Der Mittelsatz sollte also — auf einer kanalisierten Wasserstraße, die gegenüber einer regulierten bei gleicher Fahrtiefe immer gewisse Nachteile hat — das zwölfundeinhalbfache des für den Rhein vorgeschlagenen Durchschnittssatzes betragen.

Nach einer lesenswerten Druckschrift des hervorragend sachkundigen Schiffsreeders und Senators F. W. Meyer in Hameln „Der Rhein—Leine-Kanal und das Projekt des Ems—Huntekanals" [2] müssen aber die Talfrachten für die Gegenwart noch niedriger angenommen werden als es in der Arbeit von Metterhausen für die Vergangenheit bis 1902 geschehen ist; denn er sagt dort: „Die jetzigen Wasserfrachten sind nicht wesentlich höher als die seiner Zeit in Aussicht genommenen Kanalisierungsabgaben". Die Talgüter

---

[1] Kassel 1902, Gebrüder Gotthelft, S. 81/2.

[2] Hameln 1907, Buchdruckerei L. Behrmann.

haben auf der Weser — im Gegensatz zum Rhein, wo die Berggüter überwiegen — eine weitaus größere Bedeutung.

Die Entwicklung der Weserfrachten in den letzten Jahrzehnten wird durch die nachstehenden, auf zuverlässiger Auskunft beruhenden Zahlenangaben für die Verkehrsbeziehung Bremen—Hameln, veranschaulicht. Hiernach betrug die Bergfracht für wertvollere Massengüter, wie Getreide und Reis 1879 — 6,50 Mk., 1882 — 5,50 Mk., 1888 — 4,50 Mk., 1907 — 4,30 Mk. bei einer Bahnfracht von 7,10 Mk. Der Rückgang beträgt gegen 1879 33 vom Hundert; die tonnenkilometrische Fracht auf dem Wasser 1,8 Pfg., auf der Eisenbahn 4,5 Pfg.

Die Talfrachten standen 1879 für Getreide, Mehl, Futterartikel auf 4 Mk., für Steine und Holz 2,80 bis 3,50 Mk., im Mittel 3,15 Mk. Später kam als Frachtgut zum Satze von 4 Mk. Rohzucker hinzu. Im Jahre 1897 stand die Fracht für Zucker auf 3 bis 3,30 Mk., Mehl 3 Mk. und Steine 1,70 Mk.; heute betragen die Talfrachten für Massengüter aller Art 1,50 bis 2 Mk., oder 0,7 Pfg. für das Tonnenkilometer. Auf der Eisenbahn kostet Mehl von Hameln nach Bremen 7,10 Mk., Rohzucker zur Ausfuhr 3,50 Mk., oder für das Tonnenkilometer 4,5 und 2,2 Pfg.

Die Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten ist hiernach, wenn auch bei weitem nicht so groß wie im Rheingebiet, so doch groß genug, um eine Binnenschiffahrtsabgabe möglich zu machen. Diese Möglichkeit ist auch von den an der Weserschiffahrt beteiligten Handelskörperschaften dadurch anerkannt worden, daß sie sich mit einer Schiffahrtsabgabe von durchschnittlich 0,05 Pfg. für das Tonnenkilometer, ein Viertel mehr als die für den Rhein in Aussicht genommene Abgabe, unter gewissen Voraussetzungen einverstanden erklärt haben [1].

Zur Beobachtung des Einflusses, den die Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf die Entwicklung einer Binnenwasserstraße üben kann, bot sich im Wesergebiet eine günstige Gelegenheit, nachdem die Anfang der neunziger Jahre kanalisierte und 1895 dem Verkehr übergebene Fulda zwischen Münden und Kassel vom 1. Januar 1900 ab unter Abgaben gestellt worden war, die im Durchschnitt 0,5 Pfg. vom Tonnenkilometer betragen. Es ist von Interesse, die Entwicklung des abgabepflichtigen Verkehrs im neuen Endhafen Kassel und des nicht abgabepflichtigen bei der Schleuse in Hameln zu vergleichen. In den sechs Jahren von 1900 bis 1905 stieg der erstere Verkehr von 38 987 auf 66 692 t, also um 71 vom Hundert, der letzteren von 328 228 auf 443 120 t, also nur um 35 vom Hundert. Man wird

[1] Vgl. Handelskammerberichte für 1906 Bremen S. 91 und Minden S. 65.

hieraus wohl mit einiger Sicherheit schließen dürfen, daß jene Abgabe wirtschaftlich möglich ist und nicht verkehrshemmend gewirkt hat. Die Entwicklung des Verkehrs nach Kassel ist um so bemerkenswerter, wenn man den oft mangelhaften Wasserstand der Oberweser und den wenig günstigen Eisenbahnanschluß des Kasseler Hafens in Betracht zieht.

Auf dem Unterlauf der Weser werden zwei Seeschiffahrtsabgaben erhoben, nämlich erstens die vom Ladungsgewicht berechnete Korrektionsgebühr für die Strecke Bremen—Bremerhaven und das nach dem Raumgehalt bemessene Feuer- und Bakengeld für die ganze Strecke zwischen Bremen und der See.

Die Korrektionsgebühr belastete im Jahre 1896 einen Verkehr von 682 773 t mit 540 764 Mk. und 1905 einen Verkehr von 1 368 314 t mit 924 642 Mk.[1]. Die Belastung der Tonne betrug also durchschnittlich 8,18 Pfg. und 6,76 Pfg. und die des Tonnenkilometers 1,25 und 1 Pfg. Daß diese Abgabe nicht zu hoch gegriffen war, daß sie keinen unverhältnismäßigen Teil desjenigen Nutzens absorbiert, welcher der Güterbeförderung auf der Seewasserstraße durch Wegfall der Leichterung im Bremerhaven oder des Bahntransports von dort nach Bremen erwächst, scheint aus dem raschen und ständigen Anwachsen des bremischen Seeverkehrs hervorzugehen. Auch der Umstand, daß der Stadt Bremen kein nennenswerter Wettbewerb in den oldenburgischen Weserhäfen Nordenhamm und Brake erwachsen ist, obwohl diese den Vorteil der Weserregulierung vertragsmäßig abgabenfrei genießen, beweist die wirtschaftliche Möglichkeit der bremischen Schiffahrtsabgabe und den überwiegenden Einfluß der sonstigen, die Entwicklung der Schiffahrt beeinflussenden Momente.

Das außer der Korrektionsgebühr erhobene, den Seeverkehr aller Weserhäfen, auch der oldenburgischen und preußischen, treffende Feuer- und Bakengeld ertrug im Jahre 1896 — 578 000 und 1905 — 1 252 911 Mk. brutto.

Für das Elbgebiet finden sich aus älterer Zeit interessante Mitteilungen über Wasserfrachten in einem Kommissionsberichte des preußischen Abgeordnetenhauses vom Jahre 1863[2], wo die Frachten Hamburg—Dresden auf 13,30 Mk. und in umgekehrter Richtung auf 10 Mk., Hamburg—Magde-

[1] Das Rechnungsjahr läuft vom 1. April bis zum 31. März des nächsten Jahres. Es handelt sich nur um den Verkehr von und nach Bremen und Vegesack — letzterer Ort ist nur ganz unbedeutend beteiligt — in Seeschiffen von mehr als 300 cbm. Im Jahre 1906 betrug der Verkehr 1 585 588 t und die Einnahme 1 044 823 t.

[2] Anlage 113 zu den stenographischen Berichten S. 807.

burg auf 8,30 und 5 Mk., Hamburg—Berlin auf 8,30 und 5,80 Mk. ohne Zoll angegeben und mit den Eisenbahnfrachten verglichen sind, welche damals zwischen Hamburg und Dresden 45 Mk. mit und 38 Mk. ohne Transitzoll, und zwischen Hamburg und Berlin 26,60 Mk. betrugen. Anscheinend sind hierbei die Abfertigungsgebühren mit eingerechnet; die in Betracht kommenden Güter sind nicht näher bezeichnet.

Eine Berechnung der durch die Elbzölle entstandenen Belastung des Verkehrs ist, für die letzte Zeit der Zollerhebung wenigstens, ungeeignet als Grundlage für wirtschaftliche Erwägungen, weil dieser Zoll nicht, wie der Rheinzoll, an einer größeren Anzahl von Erhebungsstellen in gewissen Entfernungsabständen, sondern nur noch an einem Punkte, nämlich in Wittenberge an der Zollvereinsgrenze erhoben wurde. Er hatte dadurch jede Ähnlichkeit mit einer Schiffahrtsabgabe im weiteren Wortsinne eingebüßt.

Die Entwicklung des Elbverkehrs und des mit ihm in Wettbewerb tretenden Verkehrs auf den Eisenbahnen wird durch die nachstehenden Zahlenreihen veranschaulicht, welche aus dem Werke von Dr. Kurt Fischer „Eine Studie über die Elbschiffahrt in den letzten hundert Jahren unter spezieller Berücksichtigung der Frage der Erhebung von Schiffahrtsabgaben" entnommen sind [1].

Hiernach betrug der Güterverkehr von Hamburg auf der Berlin—Hamburger Eisenbahn von und nach Preußen, Sachsen, Bayern, Österreich usw. und der Durchgangsverkehr auf der Elbe bei Wittenberge im Januar zu 1000 kg

im Jahre	Zu Tal		Zu Berg	
	auf der Elbe	Eisenbahn	auf der Elbe	Eisenbahn
1847	151 583	9 990	256 986	40 733
1848	184 058	12 193	224 488	46 142
1849	169 511	15 715	187 420	64 016
1850	191 982	19 857	255 544	70 478
1851	135 433	24 203	266 519	77 739
1852	164 999	28 332	311 943	93 233
1853	177 384	41 716	264 339	85 485
1854	228 059	55 898	263 937	95 459
1855	195 180	41 745	317 572	117 052
1856	213 699	69 940	390 208	121 332
1857	252 957	84 323	300 333	117 559
1858	150 939	52 988	412 381	114 247
1859	180 041	68 016	331 853	97 809
1860	?	73 584	?	107 765
1861	?	65 981	?	103 548
1862	244 836	70 765	305 965	108 013
1863	252 445	66 501	324 879	113 420

[1] Jena, G. Fischer 1907.

im Jahre	Zu Tal		Zu Berg	
	auf der Elbe	Eisenbahn	auf der Elbe	Eisenbahn
1864	315 222	82 731	346 353	117 893
1865	237 648	87 646	270 861	143 339
1866	354 793	86 892	285 687	132 857
1867	338 835	114 559	350 328	156 966
1868	368 278	151 493	366 006	174 785
1869	388 833	191 148	418 483	225 132

Fischer knüpft zwar an diese Zahlenreihen die Bemerkung:

„Die schädliche Wirkung der Elbzölle und der dadurch geförderten ruinösen Konkurrenz der Eisenbahn geht hieraus klar hervor. Es wird aber noch deutlicher, wenn man bedenkt, daß, wie wir oben gesehen haben, die geringe Zunahme des Elbverkehrs keineswegs eine erfreuliche war, weil sie allein auf einer Steigerung des Verkehrs der minderwertiger Güter der untersten Zollklassen beruhte, demgegenüber der der höherwertigen der obersten Zollklassen erheblich zurückgegangen war.“.

Der Elbverkehr im Ganzen und demgemäß der Beschäftigungsgrad der Schiffahrt ist aber doch trotz Zöllen und Eisenbahnen — der Bahnverkehr war übrigens auch mit Transitzöllen belastet — in den dreiundzwanzig Jahren von 1847 bis 1869 bedeutend gestiegen. Für die Höhe der Frachten und demgemäß für den Verdienst der Schiffahrt ist der Unterschied im Werte der Güter nicht von sehr großem Einflusse, jedenfalls von viel geringerem Einflusse als im Eisenbahngüterverkehr. Daß die höherwertigen Güter, bei welchen die Schnelligkeit und Sicherheit der Beförderung nicht nur wegen der Zinsverluste, sondern auch aus sonstigen geschäftlichen Gründen eine hervorragende Bedeutung haben, nach Eröffnung der neuen, rasch und pünktlich liefernden Verkehrsanstalt dieser großenteils zufielen, war durch die Natur der Dinge gegeben. Dieselbe Erscheinung wäre wahrscheinlich auch ohne das Vorhandensein von Elbzöllen in annähernd gleichem oder doch in sehr bedeutendem Umfange eingetreten; sie ist auch in den Wechselbeziehungen zwischen Eisenbahnen und abgabefreien Wasserstraßen oft beobachtet worden[1]. Dabei ist ferner zu berücksichtigen, daß in jener Zeit des noch sehr unvollkommenen Zustandes unserer Wasserstraßen der Unterschied in der Schnelligkeit und Pünktlichkeit der Beförderung zwischen Wasserstraßen und Eisenbahnen wahrscheinlich bedeutend größer war als heute.

[1] Vgl. Seite 135.

Die Bewegung der Elbfrachten in den letzten zwanzig Jahren wird veranschaulicht durch die nachstehende, aus den Veröffentlichungen im „Schiff" zusammengestellte Übersicht.

Es kosteten:

A. Kohlen.

	km	1885/87 Durchschnitt		1892/94 Durchschnitt		1900/02 Durchschnitt	
		im ganzen	tkm	im ganzen	tkm	im ganzen	tkm
		Mk.	Pf.	Mk.	Pf.	Mk.	Pf.
1. von Aussig nach Magdeburg	363	4,08	1,12	2,80	0,77	2,63	0,72
2. von Aussig nach Hamburg[1]	659	4,06	0,62	3,51	0,53	3,11	0,47

B. Getreide.

	km	im ganzen	tkm	im ganzen	tkm	im ganzen	tkm
1. von Hamburg nach Magdeburg . . .	296	3,24	1,09	3,06	1,03	2,70	0,91
2. von Hamburg nach Dresden	568	6,13	1,08	5,99	1,05	5,53	0,97
3. von Hamburg nach Laube-Tetschen . .	634	5,36	0,85	5,13	0,81	4,72	0,74

Die Bahnfrachten betragen in den Fällen A 1 — 7,52 Mk., A 2 — 12,72 Mk., B 1 — 11,30 Mk., B 2 — 20,40 Mk. und B 3 — 23,80 Mk. Der Frachtvorsprung der Wasserstraße beträgt also 4,91, 9,61, 8,60, 4,87 und 19,08 Mk.; er hat sich in sechzehn Jahren um 1,47, 0,95, 0,54, 0,60 und 0,64 Mk. vergrößert.

Wichtige und offenbar ganz zuverlässige Auskünfte über die zwischen Eisenbahn- und Elbfrachten bestehende Spannung ergaben die an die preußische Staatseisenbahnverwaltung gerichteten Eingaben der Handelskammern des Elbgebietes aus dem Jahre 1904. Wegen der damaligen durch außergewöhnliches Niedrigwasser veranlaßten Schiffahrtssperre beantragten zahlreiche Kammern, es sollten vorübergehend auf den preußischen Staatsbahnen ermäßigte, dem normalen Stande der Elbfrachten entsprechende Sätze eingeführt werden, um hierdurch die aus dem Versagen der Wasserstraße entstandene Kalamität zu überwinden. In demselben Sinne wurden auch sehr viele Einzelbeteiligte vorstellig. Es bedarf keiner Erläuterung, daß diese aus Preußen, Sachsen und Anhalt zahlreich eingelaufenen Anträge einen besonders wertvollen Einblick in das sonst schwer zugängliche Gebiet

[1] Es handelt sich zwar nicht um große Mengen, aber um tatsächlich fortlaufende notierte und zur Charakteristik geeignete Frachten.

der Frachten gewähren; man hatte alle Veranlassung, damals der Staatseisenbahnverwaltung gegenüber möglichst genaue und zuverlässige Zahlen zu nennen. Aus der Begründung jener Anträge sollen hier einige charakteristische Frachtangaben mitgeteilt werden:

1. Öl von Hamburg nach Cottbus.

a) Gerader Bahnweg . . . . 25,30 Mk.

b) Mit Umschlag über Riesa.

Wasserfracht bis Riesa . .	4,—	Mk.
Versicherung	1,—	„
Umschlag	0,80	„
Bahnfracht nach Cottbus .	7,30	„
Zusammen	13,10	Mk.

Vorsprung des Umschlagswegs . . . 12,20 Mk.

2. Getreide von Hamburg nach Cottbus.

a) Gerader Bahnweg . . . . 19,20 Mk.

b) Mit Umschlag über Riesa.

Wasserfracht nach Riesa .	3,—	Mk.
Versicherung	0,30	„
Umschlag	0,70	„
Bahnfracht nach Cottbus .	5,70	„
Zusammen	9,70	Mk.

Vorsprung des Umschlagsweges . . . 9,50 Mk.

3. Hohlglas von Cottbus nach Hamburg.

a) Gerader Bahnweg . . . . 15,20 Mk.

b) Mit Umschlag über Riesa.

Bahnweg nach Riesa . .	4,70	Mk.
Versicherung	0,30	„
Umschlag	0,80	„
Wasserfracht	4,—	„
Zusammen	9,80	Mk.

Vorsprung des Umschlagsweges . . . 5,40 Mk.[1].

[1] Öl und Getreide werden, wie aus dem Jahresbericht der Cottbuser Handelskammer für 1904 Seite 25 bis 31 hervorgeht, von Hamburg nach Cottbus auch über Goyatz am Schwielochsee gefahren. Diese Verkehrslinie tritt also mit dem Elbwege über Riesa in Wettbewerb. Zwar ist der Bahnweg von Riesa etwas

Eine Fabrik in Halle bezifferte die Wasserfracht für Mais von Hamburg auf 3,50 Mk. gegen 16,40 Mk. Eisenbahnfracht; in dem ersteren Betrage sind die Saaleschiffahrtsabgaben mit 15 Pfg. bereits enthalten. In einer Eingabe aus Harburg wird der Frachtvorsprung der Wasserstraße bei Versendung von amerikanischem Harz nach Sachsen auf 15 Mk. für die Tonne angegeben.

Andere Handelskammern verlangten die vorübergehende Bewilligung des Spezialtarifs III für die Güter des Spezialtarifs I, also für die hier in Betracht kommenden Entfernungen eine Ermäßigung von etwa 50 vom Hundert. Die Handelskammer zu Dresden [1] erstrebte eine Herabsetzung der Eisenbahnfrachten in dem Maße der für Futtermittel nach Schlesien damals vorübergehend gewährten Notstandstarife, das heißt eine Ermäßigung um 50 vom Hundert, nicht nur bei den Wagenladungsklassen A und B sowie bei den Spezialtarifen I, II und III, sondern auch bei dem Holz- und Rohstofftarif. Diese Tarifermäßigung wurde nicht nur von den sächsischen, sondern auch von den preußischen Staatsbahnen gewünscht. Hieraus ist zu ersehen, daß man bei normalen Elbschiffahrtsverhältnissen zum halben Satze der Eisenbahnfrachten empfängt und versendet. Da aber die große Mehrzahl der Empfänger und Versender in gewöhnlichen Zeiten den Umschlagsweg benutzt und in den Gesamtbeförderungskosten einen Anteil für Eisenbahnfrachten und Umladekosten mitbezahlt, so kann das Verhältnis von 1 zu 2 für Umschlagsfrachten und reine Eisenbahnfrachten sich nur dann ergeben, wenn die eigentlichen Wasserfrachten um mehr als 50 vom Hundert hinter den Tarifen der Eisenbahnen zurückbleiben. Das wird auch bestätigt durch Angaben, welche damals im Dresdener „Vaterland" vom 27. August 1904 veröffentlicht wurden. Hiernach verhält sich die Wasserfracht zur Bahnfracht für Holz von Dresden nach Hamburg wie 2 zu 8, für „Nutzsteine" von Pirna nach Hamburg wie 8 zu 20 und von Pirna nach Berlin wie 3 zu 12 Mk. In der Dresdener Protestversammlung gegen Schiffahrtsabgaben vom 18. Januar 1907 wurde von einem Schiffahrtsbeteiligten aus Wallwitzhafen der Satz von 2 Mk. für die Verkehrsbeziehung Hamburg—Dresden als zuweilen vorkommend genannt, und von dem Dresdener

weiter als von Goyatz und der Wasserweg etwa gleich lang; aber dafür können auf dem Wasserwege nach Goyatz nur kleine Kähne, deren Ladefähigkeit sehr weit hinter derjenigen von Elbschiffen zurückbleibt, benutzt, es müssen 9 Schleusen durchfahren und an Schiffahrtsabgaben 77 Pfg. für die Tonne entrichtet werden. Es ist danach wohl anzunehmen, daß die Abgabepflicht der Wasserstraße nach Goyatz für ihre Wettbewerbsfähigkeit mit der Elbe keine allzugroße Rolle spielt.

[1] Vgl. Handelsbericht 1904 S. 54—57.

Handelskammersyndikus wurde eine Berechnung der prozentualen Frachterhöhung durch Schiffahrtsabgaben sogar auf der Grundlage eines Frachtsatzes von 1.60 Mk. aufgemacht, eines Satzes, der sowohl für Schlußfrachten von Hamburg nach Dresden, als auch für Ziegelsteinsendungen von Dresden nach Hamburg vorkomme.

Die Beweiskraft der hier angeführten Elbfrachtsätze ist später von Fidejustus Walter[1] angefochten worden mit der Behauptung, sie stellten nicht die mittleren Jahresfrachten, sondern die niedrigen — unterdurchschnittlichen — Frühjahrsfrachtsätze dar. Wenn in der Tat ein solcher Irrtum vorläge, so wäre er durch die Handelskammern verschuldet. Er wäre dadurch entstanden, daß zur Begründung der Anträge auf Eisenbahntarifvergünstigungen Wasserfrachtsätze genannt wurden, von welchen teils ausdrücklich erklärt wurde, teils den Umständen und dem Zusammenhange nach geglaubt werden mußte, daß es normale Sätze seien. Ein derartiger Hergang erscheint aus einer ganzen Reihe von Gründen völlig ausgeschlossen, Der Unterschied zwischen den normalen und unterdurchschnittlichen Sätzen muß den Beteiligten geläufig gewesen sein, und es darf nicht angenommen werden, daß sie diesen Unterschied bei den damaligen Eingaben absichtlich oder unabsichtlich außer acht gelassen hätten.

Wie aus diesem Material, namentlich aus dem durch die Handelskammern und sonstigen Schiffahrtsbeteiligten selbst beigebrachten hervorgeht, ist die Unterbietung der reinen Eisenbahnfrachten durch die Wasserfrachten auf der Elbe und auch durch die im Umschlagsverkehr verbundenen Eisenbahn- und Wasserfrachten so groß, daß die Erhebung einer mäßigen Elbschiffahrtsabgabe kaum eine verkehrshinderliche Wirkung haben könnte, selbst wenn sie nicht lediglich als Gegenleistung für künftige Verbesserungen eingeführt werden sollte. Wenn insbesondere der oben nachgewiesene, von der Handelskammer Cottbus selbst berechnete Frachtvorteil des Wasserweges von 12,20, 9,50 und 5,40 Mk. durch eine Schiffahrtsabgabe von 0,08 Pfg. vom Tonnenkilometer um etwa 40 Pfg. verringert werden sollte, so würde er immer noch so groß bleiben, daß er einen genügenden Anreiz zur Benutzung der Elbwasserstraße darböte. Die Elbschiffahrt als Transportgewerbe hätte also von einer solchen Maßregel eine Veränderung ihres Beschäftigungsgrades nicht zu besorgen.

Die Elbschiffahrt selbst steht übrigens offensichtlich gar nicht auf dem Standpunkte, daß eine Erhöhung der Wasserfrachten von bedenklichen Folgen

---

[1] Schiffahrtsabgaben auf den deutschen Strömen von Fidejustus Walter, Bezirksamtsassessor. Leipzig 1906, Roßbergsche Verlagsbuchhandlung S. 33—35.

für ihren Beschäftigungsgrad sowie für Handel und Industrie im Elbgebiete begleitet sein würde. Denn sonst hätte sie sich wohl nicht, wie es seit drei Jahren geschehen ist, zur Erhöhung und Hochhaltung der Frachtsätze zusammengeschlossen. Sie scheint dieses Ziel auch erreicht zu haben, denn tatsächlich sind die Elbfrachten seit 1904 gegen früher recht erheblich gestiegen und der Verkehr hat diese Aufwärtsbewegung mitgemacht[1]. Man kann danach wohl annehmen, daß auch eine Frachterhöhung durch Einführung von Schiffahrtsabgaben, wenn sie infolge dieser Maßregel überhaupt eintreten sollte, wirtschaftlich möglich wäre. Und diejenigen Kapitalisten, welche die Mittel zur Begründung eines neuen, den Wettbewerb mit der organisierten Elbschiffahrt aufnehmenden Schiffahrtsunternehmens zur Verfügung stellten, müssen doch wohl der Meinung sein, daß diese Gelder auch bei niedrigeren Frachtpreisen sich verzinsen werden. Zwischen den höheren Frachten der organisierten Schiffahrt und den niedrigeren des Wettbewerbes liegt anscheinend die wirtschaftliche Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben. Denn daß die Frachtpreise der Organisation durch den Wettbewerb gedrückt werden, ist kaum zu bezweifeln. Wenn die Annahme, daß das neue Wettbewerbsunternehmen auch bei niedrigeren Frachten noch verdienen will, nicht zutreffen sollte, so würde nur die andere Annahme übrig bleiben, daß es gegründet wäre von solchen Kreisen, die ein größeres Interesse an niedrigen Frachten haben als an hohen[2].

---

[1] Im Jahre 1904 schlossen sich zunächst die Gesellschaft „Kette" mit der „Gesellschaft vereinigter Elb- und Saaleschiffer" zu den „Vereinigten Elbeschiffahrtsgesellschaften" zusammen, welche dann die „Österreichische Nordwestdampfschiffahrtsgesellschaft" durch eine Art von Pachtverhältnis sich angliederten und mit der „Deutsch-Österreichischen Dampfschiffahrtsgesellschaft", mit der Dampfschiffahrts-Aktiengesellschaft „Elbe" sowie ferner mit der Privatschiffer Transportgenossenschaft eine Interessengemeinschaft eingingen. Diese Gemeinschaft beherrscht 1652 Fahrzeuge mit 994000 t Tragfähigkeit, während 748 Fahrzeuge mit 306000 t Tragfähigkeit außerhalb stehen; sie ist also in der Lage, einen sehr maßgebenden Einfluß auf den Frachtenmarkt zu üben.

Dieser Einfluß ist aus der nebenstehenden, den Angaben im „Schiff" entnommenen Frachtstatistik bereits erkennbar.

Die Jahre 1900 und 1904 sind ausgeschaltet weil sie — das erstere wegen des Kohlenarbeiterausstandes in Böhmen und das letztere wegen langer, ganz ungewöhnlicher Niederwasserstände — anormal sind.

Im Magdeburger Generalanzeiger vom 3. November 1907 wird die Frachtsteigerung durch den Schiffahrtstrust noch weit höher beziffert. Der langjährige Frachtdurchschnitt sei für Massengüter von Böhmen nach Magdeburg 2,40 Mk. und von Hamburg nach Magdeburg 2 Mk gewesen; diese Sätze seien jetzt von Böhmen auf 4 bis 5 Mk. und von Hamburg auf 3 bis 4 Mk. gesteigert.

[2] Vgl. S. 98 Anm. 2.

A. Fracht für 1 Tonne Braunkohlen von Aussig nach Magdeburg.

Im Jahre	Höchster Frachtsatz Pfg.	Niedrigster Frachtsatz Pfg.	Mittlerer Frachtsatz — berechnet aus den einzelnen Wochennotierungen. Pfg.	
1897	208	91	128	
1898	308	73	166	
1899	159	82	117	
1900 (fällt aus)	—	—	—	
1901	260	160	215	
1902	320	160	180	
1903	300	160	188	
Mittel aus den sechs Jahren	259	121	166	
1904 (fällt aus)	—	—	—	Am 1. Januar 1904 Zusammenschluß der Gesellschaften. Wassermangel.
1905	290	200	235	
1906	380	200	256	
1907 (bis Ende September)	300	240	276	
Mittel aus den drei Jahren	323	213	256	Daher Steigerung des Mittelsatzes um rund 54 Prozent.

B. Fracht für 1 Tonne Massengut oder Getreide von Hamburg nach Magdeburg.

Im Jahre	Höchster Frachtsatz Pfg.	Niedrigster Frachtsatz Pfg.	Mittlerer Frachtsatz Pfg.	
1897	370	180	267	
1898	575	145	270	
1899	440	160	236	
1900 (fällt aus)	—	—	—	
1901	410	220	278	
1902	370	100	181	
1903	280	115	177	
Mittel aus den sechs Jahren	408	153	235	
1904 (fällt aus)	—	—	—	
1905	290	200	235	
1906	380	200	256	
1907 bis Ende September)	300	240	276	
Mittel aus den drei Jahren	323	213	256	Daher Steigerung des Mittelsatzes um rund 8 Prozent.

Weitere Anhaltspunkte für die Beurteilung der Frage, ob Binnenschiffahrtsabgaben im Elbgebiete wirtschaftlich möglich sind, lassen sich gewinnen durch einen Vergleich zwischen der Verkehrsentwicklung auf dem abgabenfreien Hauptstrom und seinen seit unvordenklicher Zeit abgabepflichtigen Nebenflüssen Saale und Havel. Der Vergleichung soll hier zugrunde gelegt werden der zusammengezählte Elbverkehr bei Schandau und Entenwerder, der Saaleverkehr bei Kalbe und der Havelverkehr bei Rathenow nach der Binnenschiffahrtsstatistik für die Jahre 1900 und 1905. Danach stieg der Elbverkehr von 8 495 766 t um 15 vom Hundert auf 9 739 135 t[1], der Saaleverkehr von 396 638 t um 45 vom Hundert auf 573 640 t und der Havelverkehr von 2 109 223 t um 18 vom Hundert auf 2 496 215 t. Es zeigt sich also hier dasselbe Bild wie im Rheingebiet beim kanalisierten Main und im Wesergebiet bei der kanalisierten Fulda; die Schiffahrtsabgaben sind dem Verkehrsaufschwunge nicht hinderlich gewesen.

Auf der Unterelbe wird von Hamburg seit undenklichen Zeiten unter der Bezeichnung „Lootsgeld" eine Seeschiffahrtsabgabe erhoben, welche sowohl die Aufwendungen für das Lootswesen als auch diejenigen für die Unterhaltung des Fahrwassers deckt.

Das klassische Land für Schiffahrtsabgaben im Deutschen Reiche sind von jeher die zwischen Elbe und Oder belegenen, von den märkischen Wasserstraßen durchzogenen preußischen Landesteile gegewesen. Hier wurden nicht, wie 1866 für den Rhein und 1870 für die Elbe, die alten Verkehrszölle einfach aufgehoben, sondern vielmehr 1816 in Schiffahrsabgaben umgewandelt. Der Rohertrag der Schiffahrtsabgaben ist von 599 983 im Jahre 1880[2] auf 3 722 899 im Jahre 1905, also um mehr als das sechsfache gestiegen. Diese Steigerung ist nicht lediglich durch die Zunahme des Verkehrs, sondern auch durch Erhöhung der Abgaben eingetreten. Am 1. Oktober 1891 trat eine allgemeine Erhöhung der Sätze um 1/8 in Kraft, am 1. Januar 1901 eine partielle Erhöhung der Abgaben auf der Linie Berlin bis Hamburg, durch Einschaltung einer neuen Hebestelle an der Charlottenburger Schleuse, um die Hälfte, und am 1. Januar 1903 eine neue allgemeine Erhöhung, deren Maß sich rechnungsmäßig schwer bestimmen läßt, weil sie mit einer grundsätzlichen Änderung des Tarifsystems und mit der

---

[1] Die für Entenwerder in der Binnenschiffahrtsstatistik veröffentlichten Zahlen umfassen allerdings nicht den ganzen Verkehr, sondern nur den Verkehr von und zum Freihafen. Es fehlt namentlich der Verkehr mit Hamburg durch den Zollkanal und der Verkehr mit westfälischer Kohle aus dem Oberhafenkanal. Für den Zweck der obigen Vergleichung genügen aber die Zahlen der Reichsstatistik.

[2] Aktenstück 192 des Preußischen Abgeordnetenhauses 1886 S. 1702.

Einführung des Schiffseichverfahrens verbunden war. Sie war berechnet auf etwa $1/10$ und scheint tatsächlich etwas höher ausgefallen zu sein [1]. Einige weniger erhebliche und mehr örtliche Bedeutung besitzende Tariferhöhungen sollen hier außer Betracht bleiben.

Für die Verkehrsentwicklung auf den märkischer Wasserstraßen kann diejenige von Berlin als ungefährer Gradmesser angesehen werden, weil die Stadt in der Mitte des Gesamtnetzes, im Knotenpunkte der wichtigsten Linien, belegen ist und nicht nur den weitaus bedeutendsten Empfang und Versand hat, sondern auch von dem Durchgangsverkehr von und nach Schlesien und der Lausitz berührt wird. Der Berliner Schiffahrtsverkehr betrug 1880 — 3 783 887 und erreichte im Jahre 1905 — 11 735 634 Gütertonnen [2].

Die Abgabenerhöhung von 1891 war die Gegenleistung der seit 1880 ausgeführten, zum großen Teil aber lange vorher in Wirksamkeit getretenen Schiffahrtsverbesserungen [3], während die Erhöhung von 1903 nicht mit derartigen Verbesserungen im Zusammenhang stand. Daß diese Tarifmaßregeln den Verkehr nicht benachteiligt haben, ergibt sich aus den nachfolgenden Zahlenreihen und den für ihr Verständnis in Betracht zu ziehenden Begleitumständen.

Der Berliner Verkehr betrug in Gütertonnen:

1890	4 994 742	1900	7 438 119
1891	5 623 739	1901	7 265 321
1892	5 010 682	1902	8 571 778
1893	5 404 106	1903	10 554 057
1894	5 706 066	1904	10 314 498
		1905	11 735 634

Die vorübergehenden Verminderungen erklären sich durch besonders trockene Jahre und niedrige Wasserstände; das gilt besonders von den Jahren 1892, 1893 und 1904. Im Jahre 1892 waren außerdem noch die Cholera-epidemie in Hamburg und die damit zusammenehängenden Polizeimaßregeln auf den Wasserstraßen der Schiffahrt in hohem Maße hinderlich [4].

[1] Die nach verschiedenen Methoden ausgeführten Untersuchungen haben zu Ergebnissen geführt, die zwischen 5 und 20 vom Hundert schwanken.

[2] Mit Charlottenburg, aber ohne den sehr bedeutenden Wasserverkehr der industriellen Vororte, welche in kommunaler Beziehung nicht zu Berlin—Charlottenburg gehören, wohl aber in wirtschaftlicher Hinsicht. Das gilt namentlich von den Orten an der Oberspree. Im Jahre 1906 war der Verkehr wiederum bedeutend gestiegen, und zwar auf 12 231 675 t.

[3] Vgl. Seite 83.

[4] Vgl. Denkschrift vom 16. Januar 1894 S. 20 und vom 20. Januar 1896 S. 13 und 19, Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1894 Nr. 26 und 1896 Nr. 22.

Die tonnenkilometrische Leistung der märkischen Wasserstraßen betrug im Jahre

1885	456 000 000	tkm
1900	1 162 000 000	„
1903	1 442 000 000	„
1904	1 290 000 000	„
1905	1 590 000 000	„

und die durchschnittliche Belastung des Tonnenkilometer mit Schiffahrtsabgaben

1885	0,15	Pfg.
1900	0,18	„
1903	0,21	„
1905	0,23	„

Hiernach kann man annhmen, daß der am 1. Januar 1903 in Kraft getretene, neue Abgabentarif eine Mehrbelastung von 12,2 vom Hundert gebracht hat, wenn das Verhältnis der verschieden belasteten Güterklassen zu einander von 1900 zu 1903 keine oder doch keine wesentliche Verschiebung erfahren haben sollte, was sehr wahrscheinlich, aber nicht ganz sicher nachweisbar ist. Die Steigerung der Durchschnittsbelastung von 1903 zu 1905 ist nur dadurch zu erklären, daß die Güter der höheren Tarifklassen in stärkerem Verhältnis zugenommen haben, wie die niedriger tarifierten[1]. Jedenfalls scheint die Zunahme des Verkehrs von 1900 zu 1905 um 36 vom Hundert den Beweis dafür zu enthalten, daß die inzwischen vorgenommene Erhöhung der Abgaben wirtschaftlich möglich und zulässig war.

Daß diese Erhöhung ebenso wie die vom Jahre 1891 auch an den Wasserfrachten spurlos vorübergegangen ist, oder mit anderen Worten, daß die auf Verbilligung der Schiffsfrachten wirkenden wirtschaftlichen Kräfte den verteuernden Einfluß der Tariferhöhung überwogen, ergibt sich aus den über die Bewegung der Frachten auf den märkischen Wasserstraßen vorliegenden Nachrichten.

Nach den Angaben im „Schiff“ betrugen die Getreidefrachten Hamburg—Berlin im Durchschnitt 1885/7—4,65 Mk. und 1900/2—3,47 Mk. Die Tariferhöhung von 1891 um 33 vom Hundert hat also das Sinken

[1] Wenn die Tariferhöhung um 1/3 vom Jahre 1891 in der Höhe der Durchschnittsbelastung aus den Jahren 1885 und 1900 nicht voll zum Ausdruck kommt, so beruht das wahrscheinlich ebenfalls darauf, daß das Verhältnis der Gütermengen in den damaligen beiden Tarifklassen in jenen beiden Vergleichsjahren nicht dasselbe war.

der Frachtsätze um 25 vom Hundert nicht verhindert. Der Einfluß des am 1. Januar 1903 in Kraft getretenen neuen Tarifs — oder vielmehr sein Nichtvorhandensein — ist ersichtlich aus den ebenfalls dem „Schiff“ entnommenen Durchschnittszahlen für die sechs Jahre 1900 bis 1905. Die Getreidefracht von Hamburg nach Berlin kostete im Jahresdurchschnitt.

1900	4,00 Mk.	im dreijährigen Durchschnitt 3,47 Mk.
1901	3,77 „	
1902	2,63 „	
1903	2,85 „	im dreijährigen Durchschnitt 3,67 Mk.
1904	4,78 „	
1905	3,38 „	

In diesen Frachtziffern sind die Schiffahrtsabgaben, welche im Jahre 1900 ungefähr 16 Pfg., 1901 und 1902 ungefähr 24 Pfg. und von da ab 33 Pfg. für die Tonne betrugen, bereits enthalten. Das Jahr 1904 war aber für die Schiffahrt auf der Elbe und Havel ein abnorm ungünstiges, und kann deshalb hier nicht in die Rechnnng eingestellt werden; wenn man es herausläßt, kommt man für 1903 und 1905 zu einen Durchschnitt von 3,12 Mk. Der Eisenbahnfrachtsatz beträgt 12,60 Mk.

Auch die sonst angestellten Ermittelungen haben zu dem Ergebnis geführt, daß die Schiffsfrachten zwischen Berlin und den Elb- und Oderplätzen seit 25 Jahren im allgemeinen um etwa 30 vom Hundert gefallen sind.

Ein ähnliches Bild geben die Frachten für Kohlen in ganzen Kahnladungen von Breslau und Kosel nach Berlin—Oberspree und für Zucker in Mengen von mindestens 50 t von Breslau nach Hamburg; in den beiden ersten Fällen haben die Kohlen je 4, im dritten Falle hat der Zucker 8 Hebestellen auf den märkischen Wasserstraßen durchfahren. Die nachstehenden Zahlen beruhen auf Angabe des Schffahrtsvereins in Breslau. Aus den höchsten und niedrigsten Frachten sind die Durchschnitte berechnet. (Siehe umstehende Tabelle.)

In dieser Tabelle sind, weil die Frachtnotierungen tatsächlich in dieser Weise stattgefunden haben, ebenso wie in den Getreidefrachten von Hamburg nach Berlin die Schiffahrtsabgaben eingeschlossen. Sie betrugen für Kohlen von Breslau nach Berlin von 1897 bis 1902 etwa 16 Pfg., dann 20 Pfg. Dasselbe gilt für Kohlen von Kosel nach Berlin, soweit die märkischen Wasserstraßen in Betracht kommen; bei den Abgaben auf der kanalisierten oberen Oder ist im Jahre 1903 eine Veränderung gegen früher wahrscheinlich

	1. Breslau—Berlin Kohlen Mk.	2. Kosel—Berlin Kohlen Mk.	3. Breslau—Hamburg Zucker Mk.
1897	3,65	5,35	5,25
1898	3,95	5,90	5,60
1899	3,35	5,75	5,80
1900	3,80	5,65	6,70
1901	3,90	5,80	6,20
1902	3,20	5,20	5,10
1903	3,10	5,35	5,55
1904	3,80	5,70	5,50
1905	3,35	5,45	5,35
1906	3,10	5,20	5,85
Durchschnitt	3,52	5,54	5,69
für das tkm	0,85 Pfg.	0,98 Pfg.	0,72 Pfg.

nicht eingetreten[1]. Für Zucker von Breslau nach Hamburg betrugen die Abgaben bis 1900 etwa 56 Pfg., 1901 und 1902 etwa 64 Pfg. und von 1903 ab 72 Pfg. Dagegen beträgt die Eisenbahnfracht von Breslau nach Hamburg für Ausfuhrzucker 14,60 Mk., für anderen Zucker in Mengen von 10 t 28,60 Mk.

Die Eisenbahnfracht für Kohlen von Königshütte nach Berlin beläuft sich auf 10,52 Mk. mit Abfertigungsgebühr. Die Benutzung des vereinigten Eisenbahn- und Wasserweges über Kosel nach Berlin ist um etwa 2,50 bis 3 Mk. billiger.

Vergleicht man die Durchschnitte der sechs Jahre vor und der 4 Jahre nach der Abgabenerhöhung von 1903, so ergibt sich — trotz des sehr ungünstigen Jahres 1904 — für Kohlen von Breslau nach Berlin ein Rückgang von 3,64 Mk. auf 3,34 Mk., für Kohle von Kosel nach Berlin von 5,61 Mk. auf 5,42 Mk. und für Zucker von Breslau nach Hamburg von 5,77 Mk. auf 5,56 Mk.

Hiermit stimmen die aus dem „Schiff" entnommenen Frachtangaben überein, wonach Kohlen von Breslau nach Berlin in den Jahren 1900 bis 1902—3,39, 3,73 und 2,86 Mk., im Durchschnitt 3,33 Mk. und in den Jahren 1903 bis 1905—3,00, 3,55 und 3,16 Mk., also im Durchschnitt 3,24 Mk. Fracht gekostet haben.

[1] Wegen der Verschiedenheit in den Berechnungsgrundlagen und der Unsicherheit des statistischen Materials ist hier eine ganz bestimmte Feststellung nicht möglich.

Es ist von Interesse, mit diesen Zahlenreihen die Frachtentwicklung auf der abgabenfreien Oder zwischen Breslau und Stettin zu vergleichen. Es kosteten nach Mitteilungen des Schiffahrtsvereins in Breslau

	von Breslau nach Stettin Kohle ganze Ladungen	Zucker 50 t
1897	2,55 Mk.	3,20 Mk.
1898	3,00 „	— „
1899	2,56 „	4,25 „
1900	2,35 „	5,00 „
1901	3,20 „	— „
1902	2,30 „	— „
1903	2,35 „	4,60 „
1904	2,20 „	3,65 „
1905	— „	— „
1906	2,25 „	3,20 „
Durchschnitt	2,53 Mk.	3,98 Mk.
für 1 tkm	0,52 Pfg.	0,81 Pfg.

Es mag schließlich noch für eine Binnenwasserstraße aus dem äußersten Osten eine statistische Nachweisung von der Entwicklung des Verkehrs und der Einnahme hier gegeben werden. Als im Jahre 1903 ein neuer auf dem Ladungsprinzip aufgebauter Abgabentarif für die Wasserstraße zwischen Pregel und Memel verlassen wurde, war eine Steigerung der Einnahmen um etwa 10 vom Hundert gleichzeitig angestrebt. Die tatsächliche Entwicklung wird veranschaulicht durch die umstehende Übersicht.

§ 6. Ergebnisse der Untersuchung bezüglich der Befahrungsabgaben.

Die hier gegebene Statistik von Wasserfrachten, Schiffahrsabgaben und Verkehr ist freilich unvollständig; sowohl zeitlich als örtlich. Zuverlässige Angaben aus der Vergangenheit über den Stand der Frachten sind nur ausnahmsweise und gelegentlich vorhanden, und auch in der Gegenwart fehlt es für viele Wasserstraßen, Verkehrsbeziehungen und Güter an entsprechendem Material. Die für die wirtschaftliche Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben so wesentliche Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfracht oder zwischen einer Eisenbahn- und kombinierter Eisenbahn- und Wasserfracht ist naturgemäß von außerordentlicher Verschiedenheit, je nach der Lage der Empfangs- und Versandorte und der Bildung der Eisenbahn- und Wasser-

Güterverkehr und Einnahmen auf der Wasserstraße zwischen Pregel und Memel für die Jahre 1900 bis 1906.

	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906
a) Güterverkehr (Tonnen).							
Labiau, Güter	247 043	265 902	216 607	244 179	308 153	376 343	422 099
Flöße	348 225	182 233	165 615	279 643	271 275	293 407	297 060
Marienbruch, Güter	199 405	196 802	154 265	161 825	180 007	263 309	341 853
Flöße	129 189	138 517	110 677	196 849	229 136	264 704	340 287
Zusammen	923 862	783 454	647 164	882 496	988 571	1 197 763	1 401 299
Die Steigerung gegen das Vorjahr beträgt				36 %	12 %	22 %	17 %
b) Einnahmen (Mark).							
Labiau	28 105	25 802	26 960	32 578	38 839	48 548	53 000
Marienbruch	24 103	21 358	18 851	26 880	30 431	39 612	46 211
Zusammen	52 208	47 160	45 811	59 458	69 270	88 160	99 211
Die Steigerung gegen das Vorjahr beträgt				30 %	17 %	27 %	13 %
c) Die durchschnittliche Abgabe für 1 t beträgt in Pfennigen.							
	5,65	6,02	7,08	6,74	7,07	7,36	7,08

Der neue Tarif ist am 1. Februar 1903 in Kraft getreten.

Die Vergleichung der Ergebnisse für die Jahre 1900 und 1904, in welchen die Verkehrsverhältnisse annähernd ähnlich waren, ergibt eine Erhöhung der Einnahmen um rund 30 %.

frachten. Alle diese Verschiedenheiten zu erfassen, wäre keine Statistik im stande, selbst wenn die Beteiligten bereitwillig die erforderlichen Angaben über Wasserfrachten machten, was sie bekanntlich der Regel nach — vielleicht mehr zu ihrem Nachteil als zu ihrem Nutzen — ablehnen.

Aber wie lückenhaft das beigebrachte statistische Material auch sein mag, es läßt immerhin drei Tatsachen von ausschlaggebender Bedeutung mit voller Sicherheit erkennen. Die Wasserfrachten sind in den letzten Jahrzehnten viel stärker gefallen als die Eisenbahnfrachten. Zwischen beiden ist ein sehr bedeutender Spielraum vorhanden. Es besteht zwischen Schiffahrtsabgaben, Wasserfrachten und Verkehr kein mechanisches Kausalitätsverhältnis in dem Sinne, daß die Einführung oder Erhöhung der Abgaben notwendig eine Erhöhung der Frachten und die Erhöhung der Frachten notwendig eine Verminderung des V.rkehrs herbeiführen müßte.

Wie die mitgeteilten Zahlen ergeben, sind seit etwa 30 Jahren die Rheinfrachten um 40 bis 60, die Weserfrachten um 30 bis 50 und die Frachten auf den märkischen Wasserstraßen um etwa 30 vom Hundert gefallen, während bei den übrigen Wasserstraßen die Entwicklung der Frachten für einen gleichlangen Zeitraum nicht mit entsprechender Sicherheit verfolgt werden kann. Dagegen sind die Eisenbahnfrachten, wenn man die durchschnittliche Frachtbelastung eines Tonnenkilometers für entsprechende Zeitabstände vergleicht, auf allen jetzt das preußisch-hessische Staatseisenbahnnetz bildenden Bahnen seit 1879 bis 1905 von 4,25 Mk. auf 3,55 Mk., also um 16 vom Hundert und auf allen deutschen Bahnen von 4,36 auf 3,52 Mk., also um 19 vom Hundert gefallen. Die Zahlen der Frachtbelastung für das Jahrzehnt 1870 bis 1879 sind 4,19, 4,61, 4,34, 4,28, 4,24, 3,99, 4,50, 4,39, 4,34 und 4,36 Pfg.; es macht also nicht viel aus, ob man in der Vergleichung einige Jahre weiter, über 1879 hinaus, zurückgeht. Auch diejenigen Eisenbahntarife, welche für die Verteilung des Verkehrs zwischen Schienenweg und Wasserstraßen besonders in Betracht kommen, sind im allgemeinen nicht so stark ermäßigt worden, wie die Schiffsfrachten: abgesehen vielleicht von einigen Ausnahmetarifen nach und von deutschen Seehäfen[1]. Wenn also die

---

[1] Ein Beispiel hierfür ist die Gewährung des Seehafen-Ausnahmetarifs für schlesische Kohlen mit 1,34 Pfg. Streckensatz für den Ortsverbrauch von Stettin im Jahre 1896. Immerhin hat die Verkehrsentwicklung gezeigt, daß die Oderschiffahrt auch mit diesem niedrigen Satze den Wettbewerb aufnehmen kann. Denn es sind in Stettin schlesische Kohlen zu Wasser angekommen 1901 — 25191, 1902 — 59874, 1903 — 101596, 1904 (außergewöhnlich niedriger Wasserstand) — 59761, 1905 — 89893 und 1906 — 99191 t. Indessen wird in diesem Falle die Frage der Schiffahrtsabgaben mit besonderer Vorsicht zu behandeln sein.

Zentralkommission für Rheinschiffahrt im Jahre 1868 meinte, daß die Arbeitsteilung zwischen Eisenbahn- und Wasserstraße in befriedigender Weise geregelt sei, so hat sich dieser Zustand inzwischen sehr stark zugunsten der Wasserstraße verschoben.

In wie hohem Maße dies der Fall gewesen ist, soll hier, da das Eingehen auf alle einzelnen Frachtgüter und Verkehrsbeziehungen zu weit führen würde, an einigen charakteristischen Beispielen gezeigt werden.

Die Kohlenfracht betrug für Essen—Mannheim im Jahre 1887—8,60 Mk.; sie ist seitdem auf 7,80 Mk. also um 9 vom Hundert gesunken, während die Schiffsfracht gleichzeitig um 28 vom Hundert gefallen ist. Die Staffelung der Rohstofftarifsätze beginnt erst hinter Mannheim und von diesem abgabenfreien Hafen aus gewährt Baden ebenfalls einen gestaffelten Tarif.

Nach Frankfurt betrug die Bahnfracht 1887 von Gelsenkirchen 7,80 Mk.[1] und heute 7,10 Mk., sie ist also um 9 vom Hundert gefallen. Gleichzeitig fiel die Wasserfracht trotz ihrer Verteuerung durch eine Abgabe, welche höher ist als die künftig zu erhebende, um 15 vom Hundert.

In beiden Fällen sind für heutige Wasserfrachten die Kontorsätze zu Grunde gelegt, welche die am freien Markte gezahlten übersteigen; die Schiffahrtsabgaben würden nur 2,6 vom Hundert der Kontorfrachten betragen.

Die Bahnfrachten für Getreide von Rotterdam nach Mannheim sind seit 1870 von 12,92 Mk. auf 18,40 Mk., also um 42 vom Hundert gestiegen, während die Schiffsfrachten von 10,20 Mk. auf 3,04 Mk., also um 70 vom Hundert gefallen sind. Es ist also ein bedeutender Spielraum für die Erhebung von Rheinschiffahrtsabgaben entstanden — ganz abgesehen von dem gewaltigen Preissturz des Getreides selbst.

Die Größe des jetzigen Frachtvorsprunges der Wasserstraßen wird durch die angeführten Beispiele veranschaulicht. Wenn auch die bekannt gewordenen Frachsätze nur auf verhältnismäßig wenige Massengüter sich beziehen, so gelten sie doch für einen sehr großen Teil der gefahrenen Tonnenkilometer, eben weil es sich um die der Menge nach wichtigsten Frachtgegenstände handelt. Für die Frage der wirtschaftlichen Möglichkeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein sind Kohlen und Getreide ausschlaggebend, da das erstere Gut 2 673 100 000 und das letztere 1 037 800 000 von insgesamt 6 493 300 000 tkm im Jahre 1905 repräsentiren. Diese Massengüter haben eine typische Bedeutung, umsomehr, als sich bei den Wasserstraßen die Frachsätze bei weitem nicht so sehr nach Güterarten abstufen wie bei den

[1] Puls, Der wirtschaftliche Wert der Mainkanalisierung 1888.

Eisenbahnen; die Frachtersparung ist deshalb für die Wasserstraße bei den auf der Eisenbahn hoch tarifierten Gütern noch viel größer als bei Massengütern [1].

Wie gewaltig der Vorteil ist, den eine an der Wasserstraße belegene Industriestadt durch ihre billigen Frachten vor anderen Plätzen voraus hat, möge hier an einem Vergleich zwischen Mannheim und Hannover gezeigt werden. Die Kohlenfracht beträgt ab Essen für Hannover bei 242 km 6 Mk., für Mannheim bei 350 km Entfernung auf der Wasserstraße mit Umschlag in Duisburg selbst bei den jetzigen Kontorfrachten mit 1,50 Mk. Eisenbahnvorfracht etwa 4,25 Mk. anstatt einer Eisenbahnfracht von 7,80 Mk. In beiden Fällen ist die Abfertigungsgebühr eingerechnet. Ebenso kommt Mannheim auf dem Rhein mit seinen Industrieerzeugnissen wahrscheinlich zu viel billigeren Frachten an das Meer und den Weltmarkt als Hannover. Die Frachten zwischen Hannover und den Nordseehäfen stellen sich

	Bremen Mk.	Bremerhaven Mk.	Hamburg Mk.	
Für Eisen Spezialtarif I	4,00	5,30	5,20	Ausfuhr
Desgl. „ II	2,40	3,20	3,20	„
Baumwolle	5,80	7,20	8,00	Einfuhr
Zucker	4,00	5,30	4,20	Ausfuhr
Glas [2]	6,90	7,30	7,20	„
Zement	4,00	5,30	5,20	„

Die Frachten Ludwigshafen—Rotterdam betragen nach der Mitteilung S. 142 für Halbzeug 1,60 Mk., für andere Güter sind sie nicht mit Sicherheit bekannt geworden. Bekanntlich sind aber in der Binnenschiffahrt die Frachten nicht sehr verschieden für die einzelnen Güterarten; sie sind lange nicht so differenziert wie bei der Eisenbahn. Wenn man berücksichtigt, daß die Getreidefracht von Rotterdam nach Mannheim zu Berg nur etwa 3 Mk.

[1] Das gilt selbst für die durch Eisenbahnausnahmetarife begünstigten Waren wie z. B. Petroleum, das von den Weserhäfen nach Frankfurt a. M. für 14 Mk., einschließlich 1,20 Mk. Abfertigungsgebühr, gefahren wird. Eine zuverlässige Angabe für die Wasserfracht von Rotterdam nach Frankfurt ist nicht bekannt; aber selbst wenn sie doppelt so hoch wäre wie die Getreidefracht, würde sie erst 6 bis 7 Mk. betragen und etwa halb so teuer sein wie die Eisenbahnfracht. Tatsächlich sind auch von den Weserhäfen 1905 nur 57833 t Petroleum mit der Bahn versandt worden, wovon nur 8000 bis 9000 t in das Rheingebiet kamen, während gleichzeitig 284418 t über Emmerich auf dem Rhein eingeführt wurden.

[2] Vgl. S. 157 die Mitteilung der Handelskammer Cottbus, wonach Hohlglas von Riesa bis Hamburg nur 4 Mk. Fracht kostet.

Weitere Anhaltspunkte für die Beurteilung der Frage, ob Binnenschiffahrtsabgaben im Elbgebiete wirtschaftlich möglich sind, lassen sich gewinnen durch einen Vergleich zwischen der Verkehrsentwicklung auf dem abgabenfreien Hauptstrom und seinen seit unvordenklicher Zeit abgabepflichtigen Nebenflüssen Saale und Havel. Der Vergleichung soll hier zugrunde gelegt werden der zusammengezählte Elbverkehr bei Schandau und Entenwerder, der Saaleverkehr bei Kalbe und der Havelverkehr bei Rathenow nach der Binnenschiffahrtsstatistik für die Jahre 1900 und 1905. Danach stieg der Elbverkehr von 8 495 766 t um 15 vom Hundert auf 9 739 135 t[1], der Saaleverkehr von 396 638 t um 45 vom Hundert auf 573 640 t und der Havelverkehr von 2 109 223 t um 18 vom Hundert auf 2 496 215 t. Es zeigt sich also hier dasselbe Bild wie im Rheingebiet beim kanalisierten Main und im Wesergebiet bei der kanalisierten Fulda; die Schiffahrtsabgaben sind dem Verkehrsaufschwunge nicht hinderlich gewesen.

Auf der Unterelbe wird von Hamburg seit undenklichen Zeiten unter der Bezeichnung „Lootsgeld" eine Seeschiffahrtsabgabe erhoben, welche sowohl die Aufwendungen für das Lootswesen als auch diejenigen für die Unterhaltung des Fahrwassers deckt.

Das klassische Land für Schiffahrtsabgaben im Deutschen Reiche sind von jeher die zwischen Elbe und Oder belegenen, von den märkischen Wasserstraßen durchzogenen preußischen Landesteile gegewesen. Hier wurden nicht, wie 1866 für den Rhein und 1870 für die Elbe, die alten Verkehrszölle einfach aufgehoben, sondern vielmehr 1816 in Schiffahrsabgaben umgewandelt. Der Rohertrag der Schiffahrtsabgaben ist von 599 983 im Jahre 1880[2] auf 3 722 899 im Jahre 1905, also um mehr als das sechsfache gestiegen. Diese Steigerung ist nicht lediglich durch die Zunahme des Verkehrs, sondern auch durch Erhöhung der Abgaben eingetreten. Am 1. Oktober 1891 trat eine allgemeine Erhöhung der Sätze um 1/8 in Kraft, am 1. Januar 1901 eine partielle Erhöhung der Abgaben auf der Linie Berlin bis Hamburg, durch Einschaltung einer neuen Hebestelle an der Charlottenburger Schleuse, um die Hälfte, und am 1. Januar 1903 eine neue allgemeine Erhöhung, deren Maß sich rechnungsmäßig schwer bestimmen läßt, weil sie mit einer grundsätzlichen Änderung des Tarifsystems und mit der

[1] Die für Entenwerder in der Binnenschiffahrtsstatistik veröffentlichten Zahlen umfassen allerdings nicht den ganzen Verkehr, sondern nur den Verkehr von und zum Freihafen. Es fehlt namentlich der Verkehr mit Hamburg durch den Zollkanal und der Verkehr mit westfälischer Kohle aus dem Oberhafenkanal. Für den Zweck der obigen Vergleichung genügen aber die Zahlen der Reichsstatistik.

[2] Aktenstück 192 des Preußischen Abgeordnetenhauses 1886 S. 1702.

Einführung des Schiffseichverfahrens verbunden war. Sie war berechnet auf etwa 1/10 und scheint tatsächlich etwas höher ausgefallen zu sein[1]. Einige weniger erhebliche und mehr örtliche Bedeutung besitzende Tariferhöhungen sollen hier außer Betracht bleiben.

Für die Verkehrsentwicklung auf den märkischer Wasserstraßen kann diejenige von Berlin als ungefährer Gradmesser angesehen werden, weil die Stadt in der Mitte des Gesamtnetzes, im Knotenpunkte der wichtigsten Linien, belegen ist und nicht nur den weitaus bedeutendsten Empfang und Versand hat, sondern auch von dem Durchgangsverkehr von und nach Schlesien und der Lausitz berührt wird. Der Berliner Schiffahrtsverkehr betrug 1880 — 3 783 887 und erreichte im Jahre 1905 — 11 735 634 Gütertonnen[2].

Die Abgabenerhöhung von 1891 war die Gegenleistung der seit 1880 ausgeführten, zum großen Teil aber lange vorher in Wirksamkeit getretenen Schiffahrtsverbesserungen[3], während die Erhöhung von 1903 nicht mit derartigen Verbesserungen im Zusammenhang stand. Daß diese Tarifmaßregeln den Verkehr nicht benachteiligt haben, ergibt sich aus den nachfolgenden Zahlenreihen und den für ihr Verständnis in Betracht zu ziehenden Begleitumständen.

Der Berliner Verkehr betrug in Gütertonnen:

1890	4 994 742	1900	7 438 119
1891	5 623 739	1901	7 265 321
1892	5 010 682	1902	8 571 778
1893	5 404 106	1903	10 554 057
1894	5 706 066	1904	10 314 498
		1905	11 735 634

Die vorübergehenden Verminderungen erklären sich durch besonders trockene Jahre und niedrige Wasserstände; das gilt besonders von den Jahren 1892, 1893 und 1904. Im Jahre 1892 waren außerdem noch die Choleraepidemie in Hamburg und die damit zusammenehängenden Polizeimaßregeln auf den Wasserstraßen der Schiffahrt in hohem Maße hinderlich[4].

---

[1] Die nach verschiedenen Methoden ausgeführten Untersuchungen haben zu Ergebnissen geführt, die zwischen 5 und 20 vom Hundert schwanken.

[2] Mit Charlottenburg, aber ohne den sehr bedeutenden Wasserverkehr der industriellen Vororte, welche in kommunaler Beziehung nicht zu Berlin—Charlottenburg gehören, wohl aber in wirtschaftlicher Hinsicht. Das gilt namentlich von den Orten an der Oberspree. Im Jahre 1906 war der Verkehr wiederum bedeutend gestiegen, und zwar auf 12231675 t.

[3] Vgl. Seite 83.

[4] Vgl. Denkschrift vom 16. Januar 1894 S. 20 und vom 20. Januar 1896 S. 13 und 19, Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1894 Nr. 26 und 1896 Nr. 22.

Die tonnenkilometrische Leistung der märkischen Wasserstraßen betrug im Jahre

1885	456 000 000	tkm
1900	1 162 000 000	„
1903	1 442 000 000	„
1904	1 290 000 000	„
1905	1 590 000 000	„

und die durchschnittliche Belastung des Tonnenkilometer mit Schiffahrtsabgaben

1885	0,15	Pfg.
1900	0,18	„
1903	0,21	„
1905	0,23	„

Hiernach kann man annhmen, daß der am 1. Januar 1903 in Kraft getretene, neue Abgabentarif eine Mehrbelastung von 12,2 vom Hundert gebracht hat, wenn das Verhältnis der verschieden belasteten Güterklassen zu einander von 1900 zu 1903 keine oder doch keine wesentliche Verschiebung erfahren haben sollte, was sehr wahrscheinlich, aber nicht ganz sicher nachweisbar ist. Die Steigerung der Durchschnittsbelastung von 1903 zu 1905 ist nur dadurch zu erklären, daß die Güter der höheren Tarifklassen in stärkerem Verhältnis zugenommen haben, wie die niedriger tarifierten[1]. Jedenfalls scheint die Zunahme des Verkehrs von 1900 zu 1905 um 36 vom Hundert den Beweis dafür zu enthalten, daß die inzwischen vorgenommene Erhöhung der Abgaben wirtschaftlich möglich und zulässig war.

Daß diese Erhöhung ebenso wie die vom Jahre 1891 auch an den Wasserfrachten spurlos vorübergegangen ist, oder mit anderen Worten, daß die auf Verbilligung der Schiffsfrachten wirkenden wirtschaftlichen Kräfte den verteuernden Einfluß der Tariferhöhung überwogen, ergibt sich aus den über die Bewegung der Frachten auf den märkischen Wasserstraßen vorliegenden Nachrichten.

Nach den Angaben im „Schiff" betrugen die Getreidefrachten Hamburg—Berlin im Durchschnitt 1885/7—4,65 Mk. und 1900/2—3,47 Mk. Die Tariferhöhung von 1891 um 33 vom Hundert hat also das Sinken

[1] Wenn die Tariferhöhung um 1/3 vom Jahre 1891 in der Höhe der Durchschnittsbelastung aus den Jahren 1885 und 1900 nicht voll zum Ausdruck kommt, so beruht das wahrscheinlich ebenfalls darauf, daß das Verhältnis der Gütermengen in den damaligen beiden Tarifklassen in jenen beiden Vergleichsjahren nicht dasselbe war.

der Frachtsätze um 25 vom Hundert nicht verhindert. Der Einfluß des am 1. Januar 1903 in Kraft getretenen neuen Tarifs — oder vielmehr sein Nichtvorhandensein — ist ersichtlich aus den ebenfalls dem „Schiff" entnommenen Durchschnittszahlen für die sechs Jahre 1900 bis 1905. Die Getreidefracht von Hamburg nach Berlin kostete im Jahresdurchschnitt.

1900	4,00 Mk.	im dreijährigen Durchschnitt 3,47 Mk.
1901	3,77 „	
1902	2,63 „	
1903	2,85 „	im dreijährigen Durchschnitt 3,67 Mk.
1904	4,78 „	
1905	3,38 „	

In diesen Frachtziffern sind die Schiffahrtsabgaben, welche im Jahre 1900 ungefähr 16 Pfg., 1901 und 1902 ungefähr 24 Pfg. und von da ab 33 Pfg. für die Tonne betrugen, bereits enthalten. Das Jahr 1904 war aber für die Schiffahrt auf der Elbe und Havel ein abnorm ungünstiges, und kann deshalb hier nicht in die Rechnnng eingestellt werden; wenn man es herausläßt, kommt man für 1903 und 1905 zu einen Durchschnitt von 3,12 Mk. Der Eisenbahnfrachtsatz beträgt 12,60 Mk.

Auch die sonst angestellten Ermittelungen haben zu dem Ergebnis geführt, daß die Schiffsfrachten zwischen Berlin und den Elb- und Oderplätzen seit 25 Jahren im allgemeinen um etwa 30 vom Hundert gefallen sind.

Ein ähnliches Bild geben die Frachten für Kohlen in ganzen Kahnladungen von Breslau und Kosel nach Berlin—Oberspree und für Zucker in Mengen von mindestens 50 t von Breslau nach Hamburg; in den beiden ersten Fällen haben die Kohlen je 4, im dritten Falle hat der Zucker 8 Hebestellen auf den märkischen Wasserstraßen durchfahren. Die nachstehenden Zahlen beruhen auf Angabe des Schffahrtsvereins in Breslau. Aus den höchsten und niedrigsten Frachten sind die Durchschnitte berechnet. (Siehe umstehende Tabelle.)

In dieser Tabelle sind, weil die Frachtnotierungen tatsächlich in dieser Weise stattgefunden haben, ebenso wie in den Getreidefrachten von Hamburg nach Berlin die Schiffahrtsabgaben eingeschlossen. Sie betrugen für Kohlen von Breslau nach Berlin von 1897 bis 1902 etwa 16 Pfg., dann 20 Pfg. Dasselbe gilt für Kohlen von Kosel nach Berlin, soweit die märkischen Wasserstraßen in Betracht kommen; bei den Abgaben auf der kanalisierten oberen Oder ist im Jahre 1903 eine Veränderung gegen früher wahrscheinlich

	1. Breslau—Berlin Kohlen Mk.	2. Kosel—Berlin Kohlen Mk.	3. Breslau—Hamburg Zucker Mk.
1897	3,65	5,35	5,25
1898	3,95	5,90	5,60
1899	3,35	5,75	5,80
1900	3,80	5,65	6,70
1901	3,90	5,80	6,20
1902	3,20	5,20	5,10
1903	3,10	5,35	5,55
1904	3,80	5,70	5,50
1905	3,35	5,45	5,35
1906	3,10	5,20	5,85
Durchschnitt	3,52	5,54	5,69
für das tkm	0,85 Pfg.	0,98 Pfg.	0,72 Pfg.

nicht eingetreten[1]. Für Zucker von Breslau nach Hamburg betrugen die Abgaben bis 1900 etwa 56 Pfg., 1901 und 1902 etwa 64 Pfg. und von 1903 ab 72 Pfg. Dagegen beträgt die Eisenbahnfracht von Breslau nach Hamburg für Ausfuhrzucker 14,60 Mk., für anderen Zucker in Mengen von 10 t 28,60 Mk.

Die Eisenbahnfracht für Kohlen von Königshütte nach Berlin beläuft sich auf 10,52 Mk. mit Abfertigungsgebühr. Die Benutzung des vereinigten Eisenbahn- und Wasserweges über Kosel nach Berlin ist um etwa 2,50 bis 3 Mk. billiger.

Vergleicht man die Durchschnitte der sechs Jahre vor und der 4 Jahre nach der Abgabenerhöhung von 1903, so ergibt sich — trotz des sehr ungünstigen Jahres 1904 — für Kohlen von Breslau nach Berlin ein Rückgang von 3,64 Mk. auf 3,34 Mk., für Kohle von Kosel nach Berlin von 5,61 Mk. auf 5,42 Mk. und für Zucker von Breslau nach Hamburg von 5,77 Mk. auf 5,56 Mk.

Hiermit stimmen die aus dem „Schiff" entnommenen Frachtangaben überein, wonach Kohlen von Breslau nach Berlin in den Jahren 1900 bis 1902—3,39, 3,73 und 2,86 Mk., im Durchschnitt 3,33 Mk. und in den Jahren 1903 bis 1905—3,00, 3,55 und 3,16 Mk., also im Durchschnitt 3,24 Mk. Fracht gekostet haben.

[1] Wegen der Verschiedenheit in den Berechnungsgrundlagen und der Unsicherheit des statistischen Materials ist hier eine ganz bestimmte Feststellung nicht möglich.

Es ist von Interesse, mit diesen Zahlenreihen die Frachtentwicklung auf der abgabenfreien Oder zwischen Breslau und Stettin zu vergleichen. Es kosteten nach Mitteilungen des Schiffahrtsvereins in Breslau

	von Breslau nach Stettin Kohle ganze Ladungen	Zucker 50 t
1897	2,55 Mk.	3,20 Mk.
1898	3,00 "	— "
1899	2,56 "	4,25 "
1900	2,35 "	5,00 "
1901	3,20 "	— "
1902	2,30 "	— "
1903	2,35 "	4,60 "
1904	2,20 "	3,65 "
1905	— "	— "
1906	2,25 "	3,20 "
Durchschnitt	2,53 Mk.	3,98 Mk.
für 1 tkm	0,52 Pfg.	0,81 Pfg.

Es mag schließlich noch für eine Binnenwasserstraße aus dem äußersten Osten eine statistische Nachweisung von der Entwicklung des Verkehrs und der Einnahme hier gegeben werden. Als im Jahre 1903 ein neuer auf dem Ladungsprinzip aufgebauter Abgabentarif für die Wasserstraße zwischen Pregel und Memel verlassen wurde, war eine Steigerung der Einnahmen um etwa 10 vom Hundert gleichzeitig angestrebt. Die tatsächliche Entwicklung wird veranschaulicht durch die umstehende Übersicht.

§ 6. Ergebnisse der Untersuchung bezüglich der Befahrungsabgaben.

Die hier gegebene Statistik von Wasserfrachten, Schiffahrsabgaben und Verkehr ist freilich unvollständig; sowohl zeitlich als örtlich. Zuverlässige Angaben aus der Vergangenheit über den Stand der Frachten sind nur ausnahmsweise und gelegentlich vorhanden, und auch in der Gegenwart fehlt es für viele Wasserstraßen, Verkehrsbeziehungen und Güter an entsprechendem Material. Die für die wirtschaftliche Möglichkeit der Schiffahrtsabgaben so wesentliche Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfracht oder zwischen einer Eisenbahn- und kombinierter Eisenbahn- und Wasserfracht ist naturgemäß von außerordentlicher Verschiedenheit, je nach der Lage der Empfangs- und Versandorte und der Bildung der Eisenbahn- und Wasser-

Güterverkehr und Einnahmen auf der Wasserstraße zwischen Pregel und Memel für die Jahre 1900 bis 1906.

	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906
a) Güterverkehr (Tonnen).							
Labiau, Güter	247 043	265 902	216 607	244 179	308 153	376 343	422 099
Flöße	348 225	182 233	165 615	279 643	271 275	293 407	297 060
Marienbruch, Güter	199 405	196 802	154 265	161 825	180 007	263 309	341 853
Flöße	129 189	138 517	110 677	196 849	229 136	264 704	340 287
Zusammen	923 862	783 454	647 164	882 496	988 571	1 197 763	1 401 299
Die Steigerung gegen das Vorjahr beträgt				36 %	12 %	22 %	17 %
b) Einnahmen (Mark).							
Labiau	28 105	25 802	26 960	32 578	38 839	48 548	53 000
Marienbruch	24 103	21 358	18 851	26 880	30 431	39 612	46 211
Zusammen	52 208	47 160	45 811	59 458	69 270	88 160	99 211
Die Steigerung gegen das Vorjahr beträgt				30 %	17 %	27 %	13 %
c) Die durchschnittliche Abgabe für 1 t beträgt in Pfennigen.							
	5,65	6,02	7,08	6,74	7,07	7,36	7,08

Der neue Tarif ist am 1. Februar 1903 in Kraft getreten.

Die Vergleichung der Ergebnisse für die Jahre 1900 und 1904, in welchen die Verkehrsverhältnisse annähernd ähnlich waren, ergibt eine Erhöhung der Einnahmen um rund 30 %.

frachten. Alle diese Verschiedenheiten zu erfassen, wäre keine Statistik im stande, selbst wenn die Beteiligten bereitwillig die erforderlichen Angaben über Wasserfrachten machten, was sie bekanntlich der Regel nach — vielleicht mehr zu ihrem Nachteil als zu ihrem Nutzen — ablehnen.

Aber wie lückenhaft das beigebrachte statistische Material auch sein mag, es läßt immerhin drei Tatsachen von ausschlaggebender Bedeutung mit voller Sicherheit erkennen. Die Wasserfrachten sind in den letzten Jahrzehnten viel stärker gefallen als die Eisenbahnfrachten. Zwischen beiden ist ein sehr bedeutender Spielraum vorhanden. Es besteht zwischen Schiffahrtsabgaben, Wasserfrachten und Verkehr kein mechanisches Kausalitätsverhältnis in dem Sinne, daß die Einführung oder Erhöhung der Abgaben notwendig eine Erhöhung der Frachten und die Erhöhung der Frachten notwendig eine Verminderung des Verkehrs herbeiführen müßte.

Wie die mitgeteilten Zahlen ergeben, sind seit etwa 30 Jahren die Rheinfrachten um 40 bis 60, die Weserfrachten um 30 bis 50 und die Frachten auf den märkischen Wasserstraßen um etwa 30 vom Hundert gefallen, während bei den übrigen Wasserstraßen die Entwicklung der Frachten für einen gleichlangen Zeitraum nicht mit entsprechender Sicherheit verfolgt werden kann. Dagegen sind die Eisenbahnfrachten, wenn man die durchschnittliche Frachtbelastung eines Tonnenkilometers für entsprechende Zeitabstände vergleicht, auf allen jetzt das preußisch-hessische Staatseisenbahnnetz bildenden Bahnen seit 1879 bis 1905 von 4,25 Mk. auf 3,55 Mk., also um 16 vom Hundert und auf allen deutschen Bahnen von 4,36 auf 3,52 Mk., also um 19 vom Hundert gefallen. Die Zahlen der Frachtbelastung für das Jahrzehnt 1870 bis 1879 sind 4,19, 4,61, 4,34, 4,28, 4,24, 3,99, 4,50, 4,39, 4,34 und 4,36 Pfg.; es macht also nicht viel aus, ob man in der Vergleichung einige Jahre weiter, über 1879 hinaus, zurückgeht. Auch diejenigen Eisenbahntarife, welche für die Verteilung des Verkehrs zwischen Schienenweg und Wasserstraßen besonders in Betracht kommen, sind im allgemeinen nicht so stark ermäßigt worden, wie die Schiffsfrachten: abgesehen vielleicht von einigen Ausnahmetarifen nach und von deutschen Seehäfen[1]. Wenn also die

[1] Ein Beispiel hierfür ist die Gewährung des Seehafen-Ausnahmetarifs für schlesische Kohlen mit 1,34 Pfg. Streckensatz für den Ortsverbrauch von Stettin im Jahre 1896. Immerhin hat die Verkehrsentwicklung gezeigt, daß die Oderschiffahrt auch mit diesem niedrigen Satze den Wettbewerb aufnehmen kann. Denn es sind in Stettin schlesische Kohlen zu Wasser angekommen 1901 — 25 191, 1902 — 59 874, 1903 — 101 596, 1904 (außergewöhnlich niedriger Wasserstand) — 59 761, 1905 — 89 893 und 1906 — 99 191 t. Indessen wird in diesem Falle die Frage der Schiffahrtsabgaben mit besonderer Vorsicht zu behandeln sein.

Zentralkommission für Rheinschiffahrt im Jahre 1868 meinte, daß die Arbeitsteilung zwischen Eisenbahn- und Wasserstraße in befriedigender Weise geregelt sei, so hat sich dieser Zustand inzwischen sehr stark zugunsten der Wasserstraße verschoben.

In wie hohem Maße dies der Fall gewesen ist, soll hier, da das Eingehen auf alle einzelnen Frachtgüter und Verkehrsbeziehungen zu weit führen würde, an einigen charakteristischen Beispielen gezeigt werden.

Die Kohlenfracht betrug für Essen—Mannheim im Jahre 1887—8,60 Mk.; sie ist seitdem auf 7,80 Mk. also um 9 vom Hundert gesunken, während die Schiffsfracht gleichzeitig um 28 vom Hundert gefallen ist. Die Staffelung der Rohstofftarifsätze beginnt erst hinter Mannheim und von diesem abgabenfreien Hafen aus gewährt Baden ebenfalls einen gestaffelten Tarif.

Nach Frankfurt betrug die Bahnfracht 1887 von Gelsenkirchen 7,80 Mk.[1] und heute 7,10 Mk., sie ist also um 9 vom Hundert gefallen. Gleichzeitig fiel die Wasserfracht trotz ihrer Verteuerung durch eine Abgabe, welche höher ist als die künftig zu erhebende, um 15 vom Hundert.

In beiden Fällen sind für heutige Wasserfrachten die Kontorsätze zu Grunde gelegt, welche die am freien Markte gezahlten übersteigen; die Schiffahrtsabgaben würden nur 2,6 vom Hundert der Kontorfrachten betragen.

Die Bahnfrachten für Getreide von Rotterdam nach Mannheim sind seit 1870 von 12,92 Mk. auf 18,40 Mk., also um 42 vom Hundert gestiegen, während die Schiffsfrachten von 10,20 Mk. auf 3,04 Mk., also um 70 vom Hundert gefallen sind. Es ist also ein bedeutender Spielraum für die Erhebung von Rheinschiffahrtsabgaben entstanden — ganz abgesehen von dem gewaltigen Preissturz des Getreides selbst.

Die Größe des jetzigen Frachtvorsprunges der Wasserstraßen wird durch die angeführten Beispiele veranschaulicht. Wenn auch die bekannt gewordenen Frachsätze nur auf verhältnismäßig wenige Massengüter sich beziehen, so gelten sie doch für einen sehr großen Teil der gefahrenen Tonnenkilometer, eben weil es sich um die der Menge nach wichtigsten Frachtgegenstände handelt. Für die Frage der wirtschaftlichen Möglichkeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein sind Kohlen und Getreide ausschlaggebend, da das erstere Gut 2 673 100 000 und das letztere 1 037 800 000 von insgesamt 6 493 300 000 tkm im Jahre 1905 repräsentiren. Diese Massengüter haben eine typische Bedeutung, umsomehr, als sich bei den Wasserstraßen die Frachsätze bei weitem nicht so sehr nach Güterarten abstufen wie bei den

[1] Puls, Der wirtschaftliche Wert der Mainkanalisierung 1888.

Eisenbahnen; die Frachtersparung ist deshalb für die Wasserstraße bei den auf der Eisenbahn hoch tarifierten Gütern noch viel größer als bei Massengütern [1].

Wie gewaltig der Vorteil ist, den eine an der Wasserstraße belegene Industriestadt durch ihre billigen Frachten vor anderen Plätzen voraus hat, möge hier an einem Vergleich zwischen Mannheim und Hannover gezeigt werden. Die Kohlenfracht beträgt ab Essen für Hannover bei 242 km 6 Mk., für Mannheim bei 350 km Entfernung auf der Wasserstraße mit Umschlag in Duisburg selbst bei den jetzigen Kontorfrachten mit 1,50 Mk. Eisenbahnverfracht etwa 4,25 Mk. anstatt einer Eisenbahnfracht von 7,80 Mk. In beiden Fällen ist die Abfertigungsgebühr eingerechnet. Ebenso kommt Mannheim auf dem Rhein mit seinen Industrieerzeugnissen wahrscheinlich zu viel billigeren Frachten an das Meer und den Weltmarkt als Hannover. Die Frachten zwischen Hannover und den Nordseehäfen stellen sich

	Bremen Mk.	Bremerhaven Mk.	Hamburg Mk.	
Für Eisen Spezialtarif I	4,00	5,30	5,20	Ausfuhr
Desgl. " II	2,40	3,20	3,20	"
Baumwolle	5,80	7,20	8,00	Einfuhr
Zucker	4,00	5,30	4,20	Ausfuhr
Glas [2]	6,90	7,30	7,20	"
Zement	4,00	5,30	5,20	"

Die Frachten Ludwigshafen—Rotterdam betragen nach der Mitteilung S. 142 für Halbzeug 1,60 Mk., für andere Güter sind sie nicht mit Sicherheit bekannt geworden. Bekanntlich sind aber in der Binnenschiffahrt die Frachten nicht sehr verschieden für die einzelnen Güterarten; sie sind lange nicht so differenziert wie bei der Eisenbahn. Wenn man berücksichtigt, daß die Getreidefracht von Rotterdam nach Mannheim zu Berg nur etwa 3 Mk.

[1] Das gilt selbst für die durch Eisenbahnausnahmetarife begünstigten Waren wie z. B. Petroleum, das von den Weserhäfen nach Frankfurt a. M. für 14 Mk., einschließlich 1,20 Mk. Abfertigungsgebühr, gefahren wird. Eine zuverlässige Angabe für die Wasserfracht von Rotterdam nach Frankfurt ist nicht bekannt; aber selbst wenn sie doppelt so hoch wäre wie die Getreidefracht, würde sie erst 6 bis 7 Mk. betragen und etwa halb so teuer sein wie die Eisenbahnfracht. Tatsächlich sind auch von den Weserhäfen 1905 nur 57833 t Petroleum mit der Bahn versandt worden, wovon nur 8000 bis 9000 t in das Rheingebiet kamen, während gleichzeitig 284418 t über Emmerich auf dem Rhein eingeführt wurden.

[2] Vgl. S. 157 die Mitteilung der Handelskammer Cottbus, wonach Hohlglas von Riesa bis Hamburg nur 4 Mk. Fracht kostet.

beträgt, daß die Talfahrt geringere Selbstkosten verursacht und auch wegen geringeren Güterangebots — etwa ein Drittel bis ein Viertel der Bergfrachten — wesentlich billiger sein muß, so wird man schwerlich fehlgehen in der Annahme, daß die Mannheimer Industrie erheblich geringere Frachten von und nach dem Meere hat als die hannoversche.

Nach Erbauung des Hannover—Rheinkanals wird Hannover zwar seinen Bedarf an Ruhrkohlen etwas billiger decken können als jetzt, aber es wird immer noch in den Wasserfrachten eine Schiffahrsabgabe von 1,45 Mk. für etwa 290 km zu entrichten haben, während der Mannheimer Industrie nur eine solche von 7 Pfg. für eine Tonne Kohlen zugemutet wird.

Für den Verkehr mit den deutschen Seehäfen ist der Vorteil der Wasserstraße gegenüber dem Bahnwege aber noch erheblich größer, als es bei der Vergleichung zwischen den eigentlichen Frachten der Fall zu sein scheint. Denn die Kosten des Umschlages zwischen Seeschiff und Eisenbahn — bestehend aus Kaigebühren, Überführungsgebühren und unter Umständen auch Lagergeldern — pflegen sehr viel höher zu sein, als die Kosten des Umschlags zwischen See- und Binnenschiff, zumal das letztere vielfach als Lagerraum für eine gewisse Zeit benutzt wird, wenn das zur Ausfuhr bestimmte Seeschiff nicht sogleich zur Stelle ist. Als Beispiel hierfür mögen die Getreidetransporte von Hamburg nach Berlin dienen, die nach einer im Jahre 1903 abgegebenen Auskunft der Handelskammer zu Berlin auf der Wasserstraße 2,50 bis 3,50 Mk., auf der Eisenbahn aber 16,60 bis 16,80 Mk. kosten, wovon nur 13,80 Mk. auf die eigentliche Eisenbahnfracht einschließlich der Abfertigungsgebühr entfielen, während der Rest aus den Kosten des Umschlags sich ergab. Für den Umschlag zwischen See- und Binnenschiff ist in Hamburg von dem auf dem Strome liegenden Seeschiff nur ein geringfügiges Tonnengeld, vom Binnenfahrzeug überhaupt keine Abgabe zu entrichten.

Die Tatsache, daß gerade für die Seehäfen die Billigkeitsvorzüge der Binnenwasserstraßen besonders in die Erscheinung treten, findet ihren zutreffenden Ausdruck in dem Jahresbericht der Stettiner Kaufmanschaft für 1906, wo es heißt (S. 83):

„Jeder Seehandelsplatz auf dem Kontiment entwickelt sich desto kräftiger und schneller, je leistungsfähiger seine Binnenschiffahrt ausgebildet ist."

Die Frachtvorteile des Wasserweges sind so außerordentlich groß, daß das Risiko — nur um ein solches kann es sich handeln — ihrer Verminderung durch eine mäßige Schiffahrtsabgabe sehr wenig bedeutet. Die praktische Erfahrung hat aber bewiesen, daß eine solche Abgabe keineswegs

regelmäßig eine Verteuerung der Frachten im Gefolge hat und daß die Verteuerung der Frachten keineswegs mit zu einer Beeinträchtigung des Verkehrs führen muß.

§ 7. Örtliche Schiffahrtsabgaben.

Als Beweismaterial für die Beurteilung der Frage, ob und in welchem Umfange Schiffahrtsabgaben wirtschaftlich möglich sind, kommen neben den tatsächlich erhobenen Befahrungsabgaben auch die örtlichen Schiffahrtsabgaben, die Hafengelder, in Betracht. Sie bilden neben den eigentlichen Fahrtkosten einen notwendigen Bestandteil des Gesamtaufwandes für den Gütertransport auf der Wasserstraße, sie steigern die Beförderungsselbstkosten eben so sehr oder noch stärker als die Befahrungsabgaben, sie beeinflussen ebenfalls die Größe der Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten und den Gewinn des Transportunternehmers aus der einzelnen Schiffsreise. Als im Jahre 1860 von Baden die Ermäßigung der Rheinschiffahrtsabgaben gefordert und mit dem Bedürfnis nach Erleichterung des Stromverkehrs begründet wurde, wies die nassauische Regierung darauf hin, daß diese Erleichterung vielmehr durch Ermäßigung der örtlichen Schiffahrtsabgaben angestrebt werden möge. Auch für die Gegenwart ist die Gesamtbelastung der Rheinschiffahrt mit Hafenabgaben keinesfalls geringer anzuschlagen als die geplante Belastung mit einer durchschnittlichen Befahrungsabgabe von 0,04 Pfg. vom Tonnenkilometer. Die Verbesserungen der natürlichen Häfen — fast alle Häfen sind natürlich, und nur durch menschliche Arbeit ausgestaltet — sind der Schiffahrt im ganzen ebenso nützlich und ihrer Entwicklung ebenso förderlich wie die Verbesserungen der natürlichen Wasserstraßen. Die wirtschaftlichen Erwägungen, welche für die entgeltliche oder unentgeltliche Überlassung der Schiffahrtsanstalten an den Verkehr in Betracht kommen, sind annähernd die gleichen für Wasserstraßen und Häfen. Der Nutzen der Abgabenfreiheit oder der niedrigen Gebührenbemessung ist in beiden Fällen derselbe; der hemmende Einfluß hoher Hafenabgaben auf die Verkehrsentwicklung ist oft genug von den beteiligten Kreisen geltend gemacht worden. Der Umstand, daß die Binnenhäfen meist den Gemeinden, die Wasserstraßen aber den Staaten gehören, könnte die Anlegung eines verschiedenen Maßstabes höchstens in dem Sinne rechtfertigen, daß auf Hafengelder oder auf hohe Hafengelder eher verzichtet werden kann, als auf Fahrwassergelder; denn die Identität der Interessen zwischen den Gemeindesteuerzahlern und den unmittelbaren oder mittelbaren Benutzern von Häfen ist viel größer als — namentlich bei internationalen Strömen — die Identität zwischen den Staatssteuerzahlern und den Benutzern der Wasser-

straße. Tatsächlich erhebt auch eine große Zahl von Gemeinden Hafenabgaben nur in solcher Höhe, daß ein Teil der für die örtlichen Schiffahrtsanstalten verwendeten Kosten daraus gedeckt wird.

Aus allen diesen Gründen erscheinen die örtlichen Schiffahrsabgaben ebenso geeignet wie die Befahrungsabgaben, als Grundlage für eine praktisch empirische Untersuchung über die wirtschaftliche Möglichkeit von Schiffahrtsabgaben überhaupt zu dienen. Die Erfahrung zeigt, daß tatsächlich der Spielraum zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten für die Erhebung von Hafengeldern in sehr erheblichem Umfange beansprucht wird. So beträgt z. B. nach dem „Gebührentarif für die Benutzung der städtischen Hafenanstalten in Mainz" vom 5. Juni 1902 die Werftgebühr von ankommenden Gütern 20 Pfg. für eine Tonne und ebensoviel in Worms[1], während die der Rheinschiffahrt zugemutete Befahrungsabgabe im Verkehr mit den Ruhrhäfen nur 11,2 Pfg. für Mainz und 13,4 Pfg. für Worms im Durchschnitt, für Kohlen aber wahrscheinlich nur 6 und 6,7 Pfg. ausmachen würde. Bingen erhob für Steinkohlen, je nachdem sie an der unteren Böschungsmauer ohne Kran oder an anderen Stellen mit Kran ausgeladen werden, 20 oder 5 Pfg. Ufergeld, während die Befahrungsabgaben von Duisburg dorthin nur 5 Pfg. betragen würde. Nach dem Jahresbericht der Handelkammer Bingen für 1906[2] ist der dortige Hafenverkehr in erfreulichem Steigen begriffen. Gleichwohl

„hat sich die Notwendigkeit einer Erhöhung der Ufergebühren für mit dem städtischen Kran zu verladende Kohlen dadurch geltend gemacht, daß die Kohlenhändler — mit einer Ausnahme — zu einer Kohlenverkaufsgesellschaft sich vereinigt haben, und seitdem die ankommenden Steinkohlen fast durchweg mit dem Kran verladen werden. Es hätte sonach für die gesamten Kohlenverladungen nach dem alten Tarif das Ufergeld mit $1/2$ Pfg. für 100 kg zur Verrechnung zu kommen, während früher von den Einzelhändlern das Meiste per Fuhre ausgeladen wurde, wobei 2 Pfg. per 100 kg zur Erhebung gelangten. Um den Einnahmeausfall zu decken, beschloß die Stadtverordnetenversammlung die Erhöhung des Ufergeldes der mit städtischem Kran zu verladenden Kohlen auf 1 Pfg. Denselben Satz zahlen auch nach dem alten Tarif andere Artikel, die einen geringeren Wert als Kohle besitzen, z. B. Steine, Erze, Eisen und Feldspat."

In ihrem Berichte vom 27. Juni 1906 äußerte sich die Kammer dahin,

[1] Nach dem Handelskammerbericht für 1906 S. 141 ist eine Ermäßigung dieser Gebühr zwar erstrebt, aber nur für Umschlagsgüter zu erhoffen.

[2] S. 2, 146, 147.

„sie erachte die Begründung des Stadtverordnetenbeschlusses für zutreffend, da den Aufwendungen der Stadt zur Erleichterung des Verkehrs die entsprechenden Einnahmen gegenüberstehen müßten. Die Kohlen, welche früher zum großen Teil von einem höheren Tarif betroffen waren, würden durch den neuen Tarif nicht übermäßig belastet."

Die Mehrbelastung durch den neuen Tarif beträgt eben so viel, wie an Rheinschiffahrtsabgaben — als Gegenleistung für die durch Fahrwasserverbesserung bewirkte „Erleichterung des Verkehrs" — in die Kasse der Finanzgemeinschaft zu zahlen wäre. Der Umstand, daß die in Bingen für zulässig erachtete und beschlossene Mehrbelastung der Kohle der Stadt und nicht den Rheinstaaten zugute kommen soll, entkleidet diesen charakteristischen Vorgang keineswegs seiner Beweiskraft für die Frage der wirtschaftlichen Möglichkeit von Schiffahrtsabgaben überhaupt. Denn er zeigt, in welchem Umfange der Spielraum zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten zugunsten der Selbstkostendeckung für Schiffahrtsanstalten irgend welcher Art beansprucht werden kann und tatsächlich beansprucht wird. Professor Gothein in Heidelberg, der größte Kenner des oberrheinischen Wirtschaftslebens, hat überigens in seiner Rede auf der Mannheimer Protestversammlung vom 16. Februar 1907 festgestellt, „bis nach Bingen mache die Abgabe sich überhaupt nicht geltend."

In Duisburg—Ruhrort sind Kohlen mit Hafen- und Ufergeld in Höhe von 4 Pfg., Getreide in Duisburg mit 12 Pf. belastet, während die Befahrungsabgaben für Kohle von Duisburg nach Mannheim auf 7 Pfg. und nach Emmerich auf 1,6 Pfg., für Getreide von Emmerich nach Duisburg auf 8,4 Pfg. anzunehmen sind. Zur Veranschaulichung und Vergleichung der Werte, die hier in Betracht kommen, mögen noch einige andere Ufergeldsätze aus rheinischen Hafenstädten hier angeführt werden. Die Belastung beträgt: in Coblenz normal 20 Pfg., für Sand, Kies und Steine 6 Pfg., in Bonn normal 40 Pfg., für Sand, Kies und Basalt 20 Pf., in Cöln normal 40 Pfg., für Sand und Kies 10 Pf., für Steine 20 Pf., in Düsseldorf normal 50 Pf., für Holz 15 Pfg., für Getreide 10 Pfg., in Wesel normal 20 Pfg., für Kohlen und Steine 10 Pfg. Die Zahlen sind hauptsächlich danach ausgewählt, um die Belastung der geringwertigsten Güter zu zeigen.

In diesen Beispielen sind nur diejenigen Abgaben berücksichtigt, welche lediglich für das Liegen der Schiffe auf der Wasserfläche der Häfen und für die Tatsache des Löschens oder Ladens am befestigten Ufer zu zahlen sind, nicht aber solche Gebühren, welche die Gegenleistung für die Bewegung der Güter oder für irgend welche sonstige positive Tätigkeit der Hafenverwaltung

bilden, also namentlich nicht die Kran- und Kippgebühren. Wollte man die sämtlichen, für die Benutzung der Hafenanstalten durch Schiff und Ladung entstehenden Gebühren den Befahrungsabgaben gegenüberstellen, so würde das zwischen beiden bestehende Mißverhältnis noch viel schärfer in die Erscheinung treten.

Man wird nach Lage der Umstände, zumal in Anbetracht der großen Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten, zu der Annahme berechtigt sein, daß die gleiche wirtschaftliche Möglichkeit, wie bei den örtlichen Schiffahrtsgebühren, auch hinsichtlich der Befahrungsabgaben vorhanden ist.

§ 8. Die Folgen der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf dem bisher abgabefreien Teile der natürlichen Wasserstraßen.

In den Erörterungen der Abgabenfrage hat die Prognose der Wirkungen, welche die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf den bisher abgabenfreien Wasserstraßen haben werde, einen breiten Raum eingenommen; und sie ist in der Tat von großer Wichtigkeit. Es ist in dieser Hinsicht viel prophezeit worden. Die einen sehen den Ruin der Schiffahrt vor Augen — dieser Ausdrucksweise bediente sich der Verein rheinischer Binnenschiffahrtsinteressenten in einem Beschlusse vom 16. April 1904 —, während die anderen keine Gefährdung der deutschen Verkehrsinteressen durch die Schiffahrtsabgaben annehmen. Vor jeder Neueinführung oder Erhöhung solcher Abgaben sind von den Beteiligten nachteilige Rückwirkungen auf die Entwicklung der Schiffahrt und des gesamten Wirtschaftslebens im Einflußgebiet der Wasserstraße vorausgesagt worden. Das geschah insbesondere auch bezüglich der Mainschiffahrtsabgaben und der Abgaben für die kanalisierte obere Oder am Ende des vergangenen und bezüglich der allgemeinen Neuregelung der preußischen Binnenschiffahrtsabgaben zu Anfang dieses Jahrzehnts. Die Erfahrung hat inzwischen bewiesen, daß alle diese Prophezeiungen irrig waren. Der Verkehr hat sich überall kräftig entwickelt.

Im Jahre 1855 erklärte der badische Bevollmächtigte bei der Rheinschiffahrtszentralkommission zur Begründung eines Antrages auf Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben unter Hervorhebung der Tatsache, daß die reinen Wasserfrachten von Rotterdam nach Mannheim seit 1818 von 76,60 auf 20 Mk. gefallen seien:

„Die Rheinfrachten sind auf der letzten Stufe, über welche ihnen ein weiteres Herabgehen unmöglich ist, angekommen",

und im Jahre 1860 berichtete der Provinzialsteuerdirektor in Cöln an den preußischen Finanzminister:

„Die Wasserfrachtsätze sind durch die Konkurrenz der Eisenbahnen schon gegenwärtig in einem kaum haltbaren Grade herabgedrückt und gewiß einer weiteren Verminderung um den Betrag des hinzutretenden Wegegeldes" — es handelte sich damals um die von Baden vorgeschlagene Schiffahrtsabgabe von 10 Pfg. für die deutsche Stromstrecke — „nicht fähig." Seitdem sind die Frachten etwa auf den sechsten Teil der damaligen Sätze gefallen.

Bei den Verhandlungen über die Bildung des Abgabentarifs für die obere Oder waren in einer Massenpetition der Schiffahrtstreibenden aus dem Jahre 1898 die Sätze von 0,25 und 0,50 Pfg. für die Tragfähigkeitstonne und Schleuse als Grenze der zulässigen Belastung bezeichnet worden, während tatsächlich 1 und 2 Pfg. eingeführt wurden und der Verkehr sich unter der Herrschaft dieses Tarifes kräftig entwickelte[1]. Bei derselben Gelegenheit wurde die Höhe der Schiffsfrachten von beteiligter Seite, um das Nichtvorhandensein eines wesentlichen Spielraums zwischen Eisenbahn- und Wasserfracht für Erhebung von Abgaben nachzuweisen, für die neu eröffnete Strecke Kosel—Berlin auf 6,41 Mk. ohne Oderschiffahrtsabgaben berechnet, während die Frachten sich in Wirklichkeit auf 5,50 Mk. mit oder 5,14 Mk. ohne Abgaben stellten.

Im übrigen ist bezüglich der Wirkungen der Abgaben zu unterscheiden zwischen denjenigen, welche die Gegenleistung für mindestens gleichwertige Schiffahrtsverbesserungen sind, und allen anderen.

Bei den ersteren kann die Wirkung überhaupt nur in einem lucrum cessans zum Ausdruck kommen, nicht in einen damnum emergens, in einer Verschlechterung der Lebensbedingungen für die Schiffahrt. Bei Schiffahrtsabgaben ohne gleichzeitige oder vorgängige Verbesserung der Wasserstraße ist eine solche Verschlechterung möglich, aber keineswegs sicher, weil die Schiffahrtsabgaben nur einen kleinen Teil der Selbstkosten ausmachen, dessen Wirkung durch Veränderungen bei anderen Bestandteilen der Selbstkosten kompensiert oder überwogen werden kann, jedenfalls diesen anderen Momenten gegenüber von keiner ausschlaggebenden und praktisch entscheidenden Bedeutung ist. Wie aus den früher angeführten Zahlen hervorgeht, beträgt die gegenwärtige Abgabe für Kohle in Frankfurt a. M. nur 4 vom Hundert und die geplante Rheinschiffahrtsabgabe für dieses Gut in Mannheim nur 2,7 vom Hundert der Fracht; die Abgabe für Getreide von Hamburg nach Berlin

[1] Der Verkehr stieg in den Jahren 1897, 1898 und 1899 von 508000 auf 794000 und 973000 t und hat jetzt 1,5 Mill. Tonnen (in Kosel) überschritten.

stellt sich zur Fracht wie 10 vom Hundert[1]. Der Einfluß neuer Schiffahrtsabgaben auf die Frachten würde also, wenn überhaupt fühlbar, sehr geringfügig sein und gegenüber den Schwankungen in den Löhnen, in den Preisen der Betriebsmaterialien und in den Frachten praktisch kaum ins Gewicht fallen. Nach den Berichten der Mannheimer Handelskammer schwankten in den vier Jahren von 1902 bis 1905 die Kohlenfrachten um den fünffachen Betrag der voraussichtlichen Abgabe; sie betrugen ohne Schlepplohn 0,98, 1,21, 1,33 und 1,10 Mk. In derselben Zeit standen die Getreidefrachten auf 2,73, 3,86, 3,73 und 3,04 Mk.; sie schwankten also um 1,13 Mk. oder ungefähr um das Doppelte derjenigen Abgabe, die für Getreide in Frage kommen würde. Die Frachtschwankungen in der Elbschiffahrt werden durch die nachstehende, auf den Angaben im „Schiff" beruhende Zahlenzusammenstellung veranschaulicht.

Es kostete die Beförderung von Massengütern:

	1900	1901	1902	1903	1904
a) Von Hamburg nach Magdeburg . .	3,41	2,84	1,85	1,78	3,52
b) „ „ „ Dresden . . .	5,86	5,06	3,27	3,05	5,64
c) „ „ „ Laube—Tetschen	6,73	5,86	4,01	3,69	6,22
d) „ „ „ Berlin	4,00	3,77	2,63	2,87	4,68
e) „ „ „ Breslau . . .	7,19	7,45	5,43	5,08	8,49
f) „ Aussig nach Hamburg	4,10	2,70	2,52	2,39	4,03

Die Differenzen zwischen Höchst- und Mindestsätzen betragen hiernach 1,74, 2,59, 3,04, 2,05, 3,41 und 1,71 Mk. Die Belastung mit Abgaben würde ohne Zweifel hinter diesen Differenzen erheblich zurückbleiben.

Von ebenso geringer Bedeutung ist die Abgabe gegenüber den Preisen der auf den Wasserstraßen beförderten Güter und den Schwankungen, welche diese Preise erfahren. Für die auf dem Rhein beförderten Kohlen sind im Jahre 1907 neue Preisfestsetzungen durch das Kohlenkontor getroffen worden, welche Erhöhungen von 1 bis 2,5 Mk. für die Tonne mit sich brachten — gegenüber einer an die Staatsregierungen zu zahlenden Schiffahrtsabgabe von 7 Pfg. für die Entfernung von Duisburg nach Mannheim. Nach dem Bericht der Handelskammer Worms 1904 S. 95 ff. wäre durch das Kohlenkontor dort eine Preiserhöhung von 2,20 Mk. und eine Mehrbelastung der Kohlenverbraucher um 300 000 bis 400 000 Mk. herbeigeführt worden. Es sind das Zahlenwerte, denen gegenüber die in den Schiffahrtsabgaben

[1] Die Zahlen sind 2,60 Mk. zu 11,5 Pfg. in Frankfurt, 2,60 Mk. zu 7 Pfg. in Mannheim, 3,17 Mk. zu 33 Pfg. in Berlin. Vgl. S. 141, 146.

enthaltenen Beträge völlig verschwinden. Da durch das Kohlenkontor keine Verminderung des oberrheinischen Kohlenverbrauchs und keine Beeinträchtigung des gewaltigen Aufschwunges der oberrheinischen Industrie eingetreten ist, so erscheint die Annahme gerechtfertigt, daß die Abgaben ebensowenig von nachteiligen Folgen begleitet sein werden.

Noch weniger sind derartige Folgen von den Abgaben für das durch die deutsche Binnenschiffahrt beförderte, fast ausschließlich fremde Getreide zu befürchten. Bei der großen Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten ist es ausgeschlossen, daß durch eine verhältnismäßig unbedeutende Abgabe — für die deutsche Rheinstrecke bis Mannheim aufwärts kann sie auf 40 bis 50 Pfg. geschätzt werden — ein Teil der Beförderungsmenge von der Wasserstraße auf den Schienenweg verdrängt werden könnte. Aber auch eine Verminderung der ausländischen Einfuhr kann durch die Abgabe nicht veranlaßt werden. Eine solche Verminderung wäre nur möglich durch eine, mit der Bevölkerungszunahme mindestens Schritt haltende Vermehrung der inländischen Getreideerzeugung. Bei einem Weizenpreise in Mannheim von 196,25 Mk. im Jahre 1906, der in den einzelnen Monaten um 3,79 Mk., zwischen einem Höchstbetrage von 198,09 Mk. und einem Mindestbetrage von 194,30 Mk. schwankte[1], würde jedoch eine Abgabe von 40 bis 50 Pfg., selbst wenn sie eine entsprechende Preiserhöhung zur Folge hätte, eine Steigerung des inländischen Weizenbaues — dessen technische Möglichkeit in entsprechendem Umfange vorausgesetzt — schwerlich zur Folge haben. Sie würde etwa den achten Teil der Jahresschwankungen absorbieren.

Es sind den Schiffahrtsabgaben ferner zwei schädliche Wirkungen nachgesagt worden, welche darin bestehen sollen, daß sie den Aktionsradius der Binnenschiffahrt zugunsten der Eisenbahn verkürzen, oder mit anderen Worten, das durch den Umschlagsverkehr bediente Einflußgebiet der Wasserstraßen einengen und die bisherigen Schwankungen der Wasserfrachten noch vergrößern würden.

Die erste Behauptung, welche sich insbesondere in der Denkschrift des Arbeitsausschusses der Rheinschiffahrtsinteressenten von 1904 (S. 44) findet, ist nur im Falle der Nichtkompensation der Abgabe durch Stromverbesserungen oder durch sonstige Veränderungen in den Selbstkosten, und auch dann nur theoretisch richtig. Denn die ganz unbedeutenden, praktisch kaum fühlbaren Transportverteuerungen brauchten nicht und würden wahrscheinlich nicht den Verbrauchern, Empfängern und Versendern an der Peripherie des Verkehrsgebietes auferlegt zu werden. Man könnte sie auf das ganze große Gebiet

[1] Handelskammerbericht 1906 S. 10.

verteilen, das für die Bedienung durch die Schiffahrt unbestritten und unbestreitbar ist, weil es einen außerordentlich viel größeren Vorteil aus der Wasserstraße zieht. Die Preispolitik der großen industriellen Syndikate, welche die Preise ihrer Erzeugnisse in den strittigen Grenzgebieten verhältnismäßig niedrig und in den sicheren Absatzregionen entsprechend höher halten, wird voraussichtlich auch von denjenigen Organisationen befolgt werden können und befolgt werden, welche die Produktion von Transportleistungen regeln.

Die Prognose auf Verstärkung der Frachtschwankungen durch Schiffahrtsabgaben ist durch Professor Gothein mehrfach [1] gestellt worden. Sie erscheint aber durch die Lage der Verhältnisse keineswegs gerechtfertigt. Der Spielraum, innerhalb dessen die Wasserfrachten schwanken können, wird — wenigstens in einem Lande mit dem dichten und immer weiter sich verdichtenden Eisenbahnnetze des Deutschen Reiches — nach oben hin durch die Eisenbahnfrachten und nach unten durch die Schiffahrtsselbstkosten fest begrenzt. Den ersteren dürfen die Wasserfrachten nicht einmal gleich kommen und unter die letzteren können sie selbstverständlich nicht dauernd sinken. Wer also von der durch Gothein vertretenen Ansicht ausgeht, daß die Abgaben die Selbstkosten und Frachten erhöhen, muß auch eine entsprechende Einengung des für die Frachtschwankungen in Betracht kommenden Spielraumes annehmen. Selbst wenn man mit der Möglichkeit rechnet, daß die Abgaben zeitweise auf die Frachten geschlagen, also vom Absender oder Empfänger übernommen, und zeitweise von der Schiffahrt getragen werden, so würde immer noch keine Verstärkung jener Schwankungen sich ergeben.

Eine andere Wirkung, freilich mehr theoretischer Art, tritt durch die Einführung von Schiffahrtsabgaben nach der Richtung ein, daß das Moment der Entfernung in den Beförderungsselbstkosten und in der Frachtbildung mehr zur Geltung kommt. Bekanntlich ist dieses Moment an sich keineswegs allein maßgebend; die Frachten stufen sich nicht nach den Entfernungen ab, und sie sind für näher gelegene Plätze unter Umständen ebenso hoch oder höher als für weiter entfernte, weil die Hin- und Rückreise für den Schiffahrtsunternehmer eine wirtschaftliche Einheit darstellt und die Rückfrachtgelegenheit von größerer Wichtigkeit sein kann als die Reisedauer und der ihr entsprechende Aufwand an Betriebskosten. Der überwiegende Einfluß dieses Momentes kann auch durch die Einführung von Befahrungabgaben

[1] Vgl. die Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik von 1905 S. 67. Gothein sagte damals: „Mir scheint, daß, wenn dauernd auf eine Wagschale ein Gewicht gelegt wird, das auch dauernd auf der einen Seite wirkt, und daß die Schwankungen dadurch noch vergrößert werden usw.

keine wesentliche Abschwächung erfahren. Immerhin bleibt die Tatsache theoretisch bestehen, daß die Bedeutung der Entfernungsunterschiede unter den frachtbildenden Faktoren etwas gesteigert wird.

Vielerörtert ist schließlich auch die Frage, ob neueingeführte Schiffahrtsabgaben dem Transportgewerbe oder den Wareninteressenten, den Empfängern und Versendern, zur Last fallen. Diese Frage läßt sich nicht ohne weiteres beantworten auf Grund der vorliegenden Erfahrungen darüber, wer die Zahlung an den Staat oder den sonstigen Hebungsberechtigten tatsächlich leistet. Die Befahrungsabgaben auf Binnenwasserstraßen sind der Regel nach in der Fracht enthalten; die Frachten werden in der Regel einschließlich der Abgaben vereinbart, und letztere im Einklange mit der dispositiven Vorschrift des Binnenschiffahrtsgesetzes vom 15. Juni 1895 [1] tatsächlich vom Schiffer entrichtet. Eine Ausnahme findet sich bei den Befahrungsabgaben für den kanalisierten Main, die dem Empfänger neben der Fracht nach Handelsgebrauch besonders in Rechnung gestellt werden. Dasselbe gilt von den sogenannten Liegegeldern in den Berlin—Charlottenburger Gewässern, die allerdings mehr Ähnlichkeit mit einer Hafengebühr als mit einer Befahrungsabgabe haben [2]. Im Seeverkehr pflegen die auf den Raumgehalt des Schiffes gelegten Abgaben vom Reeder, die auf der Ladung ruhenden einkommend vom Empfänger und ausgehend vom Ablader gezahlt zu werden. Für Königsberg ist ein entsprechender Handelsgebrauch durch die Ältesten der Kaufmannschaft ausdrücklich festgestellt, während in Bremen durch Gesetz bestimmt ist, daß die von der Schiffsladung zu zahlende Weserkorrektionsabgabe für einkommende Güter vom Empfänger und für ausgehende vom Ablader eingezogen wird. Diese Gebräuche und Bestimmungen sind jedoch für die Frage, wer die Last der Abgabe endgültig übernehmen muß, nicht entscheidend. Denn der Frachtinteressent ist möglicherweise in der Lage, sich für die von ihm zu leistende Abgabenzahlung durch Vereinbarung eines entsprechend niedrigeren Frachtpreises schadlos zu halten, ebenso wie der die Abgabe zahlende Schiffer bestrebt sein wird, die Fracht um einen entsprechenden Betrag zu erhöhen. Es handelt sich hierbei lediglich um wirtschaftliche Gesichtspunkte und Machtverhältnisse, die übrigens für alle Abgaben, gleichviel ob sie durch Schiffahrtsverbesserungen aufgewogen werden oder nicht, von derselben Bedeutung sind; denn auch im ersteren Falle wird jede der beteiligten Gruppen, welche sich mit divergierenden Interessen gegenüberstehen,

---

[1] Vgl. Band I S. 295/6.

[2] Gutachten über Handelsgebräuche. Erstattet von der Handelskammer Berlin. Dove und Meyerstein, Berlin, Heymanns Verlag 1907 S. 136.

den Vorteil der Verbesserungen für sich zu erlangen und die Last der Abgaben auf andere abzuwälzen bestrebt sein.

Die von den Schiffern verdienten Frachten richten sich regelmäßig nach Angebot und Nachfrage, und sie werden es nach Einführung von Schiffahrtsabgaben auf bisher abgabefreien Wasserstraßen ebenso tun, wie nach ihrer Aufhebung auf bisher abgabepflichtigen. Die Tatsache, daß neben den Frachten auch noch eine Schiffahrtsabgabe zu den Kosten der Güterbeförderung auf der Wasserstraße gehört, kann die Aussichten der Schiffer auf Erlangung angemessener Frachtpreise an sich nicht verschlechtern. Diese Verschlechterung könnte nur dann eintreten, wenn die Erhöhung der Wassertransportkosten durch eine Abgabe einen Teil der bisher verschifften Güter der Wasserstraße fernhalten und hierdurch die Nachfrage nach Kahnraum vermindern sollte. Denn diese Verminderung der Nachfrage würde allerdings die Frachtpreise drücken. Umgekehrt würde die Aufhebung oder Ermäßigung bestehender Abgaben den Schiffern die Aussicht auf höhere Frachten nicht an und für sich, sondern nur unter der Voraussetzung eröffnen, daß durch die Verminderung der Gesamtbeförderungskosten das Angebot von Gütern, die Nachfrage nach Schiffsräumen wächst [1]. Nur diejenige Abgabe verstärkt die Position der Frachtgeber gegenüber den Schiffern im wirtschaftlichen Machtkampfe, welche eine Verminderung der Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfracht und eine Verminderung der Frequenz der Wasserstraße zur Folge hat. Denn nur in diesen Fällen findet eine Schwächung des Angebots von Schiffsgütern statt, welche die Schiffer zur Übernahme der Abgaben oder zur Ermäßigung der Frachten zwingen könnte. Ein solcher Zwang ist aber der Natur der Sache nach ausgeschlossen bei solchen Abgaben, welche die Gegenleistung für mindestens gleichwertige Verbesserungen der Fahrstraßen oder Häfen darstellen oder durch Verbesserungen und Verbilligungen im Betriebe tatsächlich kompensiert werden.

---

[1] Der Verfasser hatte vor Jahren eine Besprechung mit Schiffern, welche die Herabsetzung der Schiffahrtsabgaben auf den märkischen Wasserstraßen erstrebten. Es wurde ihnen die Frage vorgelegt, ob sie glaubten, die Verlader würden ihnen nach Ermäßigung oder gar völliger Aufhebung der Abgaben die bisherigen Frachten weiter bewilligen und die durch solche Tarifmaßregeln entstehende Kostenermäßigung nicht für sich beanspruchen. Die Frage wurde verneint.

Die Nr. 1 des „Niederrhein“ vom 4. Januar 1906 enthält eine Zuschrift vom Main, in welcher ausgeführt wird, eine Ermäßigung der Gebühren für die Kettenschleppschiffahrt des bayrischen Staates würde den Schiffern nichts nützen, sondern doch nur den Empfängern durch entsprechende Ermäßigung der Frachten zugute kommen.

Wenn übrigens bei freiem Wettbewerbe, dessen Aufrechterhaltung in der See- und Binnenschiffahrt ja von den Frachtgebern gewünscht und mit allen Mitteln erstrebt wird, der Stand der Frachten sich nicht wesentlich über den Betrag der Schiffahrtsselbstkosten, einschließlich eines zum Lebensunterhalte des Schiffers gerade noch ausreichenden Unternehmergewinnes, erheben kann, so folgt schon aus dieser in den Berichten über die Lage des Schiffergewerbes immer von neuem betonten Tatsache, daß die Belastung der Transportunternehmer mit einer neu einzuführenden Schiffahrtsabgabe wirtschaftlich nicht möglich ist. Sie würde infolge der Unterschreitung des Existenzminimums eine Verminderung des Angebots an Kahnraum zur Folge haben, die ihrerseits dann die Frachtgeber nachträglich zur Übernahme der Abgaben oder zur Bewilligung entsprechend höherer Frachten veranlassen müßte. Tatsächlich geht übrigens die weitüberwiegende Meinung dahin, daß die etwa neu einzuführenden Schiffahrtsabgaben ebenso wie die bereits bestehenden nicht den Schiffer, sondern den Frachtgeber und durch dessen Vermittelung den Empfänger belasten würden.

Als Vertreterin dieser Auffassung mag hier die Handelskammer in Heidelberg zitiert werden, welche in ihrem Jahresbericht für 1906 S. 27 sagt:

„Aus diesen Ziffern ergibt sich, daß eine Reihe von industriellen Werken unseres Bezirks ganz erheblich geschädigt würde. Hierbei ist allerdings die Annahme unterstellt, daß die betreffenden Firmen die Schiffahrtsabgaben selbst zu tragen haben würden. Man könnte jedoch noch an zwei andere Möglichkeiten denken, nämlich 1. die, daß die Schiffahrtsunternehmungen die Abgabe auf sich nehmen würden, oder 2. die, daß es möglich sein würde, die Abgaben auf den Konsum abzuwälzen. Im ersteren Falle würden in der Hauptsache die süddeutschen — insbesondere die Mannheimer — Schiffahrtsunternehmungen die Leidtragenden sein. Diese Möglichkeit ist jedoch so gut wie ausgeschlossen, da die Schiffsfrachten infolge starker Konkurrenz bereits so billig sind, daß die Schiffahrtsunternehmungen kaum in der Lage sind, die Abgaben auf sich zu nehmen. Ebenso ist die zweite Möglichkeit überall da ausgeschlossen, wo als Konkurrenz Werke in Betracht kommen, welche durch Schiffahrrsabgaben nicht getroffen würden. Dieser Fall dürfte jedoch bei weitem der häufigere sein. Hiernach hätten also in der Hauptsache die industriellen Werke die Schiffahrtsabgaben zu tragen.

Diese Verhältnisse treffen naturgemäß nicht nur auf den Bezirk Heidelberg zu, sondern in gleicher Weise auch auf Mannheim, den industriell am höchsten entwickelten Bezirk unseres Landes, und in noch höherem Maße auf die weiter südlich gelegenen Teile Badens."

Auffallend ist in dieser Darstellung nur die Annahme, daß im Falle der Übernahme der Abgabe auf die Schiffahrt die süddeutschen und insbesondere die Mannheimer Transportunternehmungen die Last im wesentlichen zu tragen haben würden. Diese Annahme steht im Widerspruch zu dem geringen Anteil Badens an dem Kahnraum der deutschen Rheinflotte, der zu etwa 7/10 preußisch und nur zu 1/8 badisch ist, während von den 1905 in Deutschland zwischen Mannheim und Emmerich gefahrenen Tonnenkilometern 82 vom Hundert auf preußisches und nur 2,5 vom Hundert auf badisches Gebiet entfallen.

Auch die Handelskammer in Hannover[1] hat in ihrem letzten Jahresberichte von den Schiffahrtsabgaben gesagt, sie würden „wie die Frachten zwar zunächst von der Schiffahrt erhoben; letzter Träger derselben sind aber die Verkehrsinteressenten, d. h. zum überwiegenden Teile wieder Handel und Industrie."

Die gleiche Auffassung wie in dem Berichte der Handelskammern Heidelberg und Hannover wird erkennbar in den Klagen, welche über die durch Schiffahrtsabgaben eintretende Brot- und Kohlenverteuerung in Süddeutschland sowie über den „preußischen Schutzzoll" erhoben worden sind; durch den letzteren soll die niederrheinische Industrie angeblich in die Lage gebracht werden, sich einen sonst nicht erreichbaren Vorsprung vor der oberrheinischen im Wettbewerbe auf dem Weltmarkte zu verschaffen. Wer solche Klagen erhebt oder als berechtigt anerkennt, kann nicht gleichzeitig die Schiffahrt als das Opfer der fiskalischen Bedrückung hinstellen; denn eine Teilung der Last zwischen beiden Gruppen wäre zwar theoretisch denkbar, aber praktisch äußerst unwahrscheinlich. In manchen Fällen wird freilich nicht der Empfänger oder Verbraucher, sondern der Absender, Verkäufer oder Hervorbringer die Abgabenlast tragen. Diese Auffassung wurde bezüglich des Holzhandels bei den Verhandlungen des Zentralverbandes deutscher Holzinteressenten in Nürnberg am 27. September 1906 vertreten. Bei Abgaben, die kein Äquivalent in Schiffahrtsverbesserungen finden, könnte der Verkäufer genötigt sein, die Abgabe zu übernehmen, weil er sie dem Käufer angesichts des Wettbewerbes auf dem Absatzmarkte nicht auferlegen kann. Bei Abgaben für Schiffahrtsverbesserungen, welche sich der Natur der Sache nach in Frachtermäßigungen ausdrücken müssen, ist dieser Fall nicht möglich.

Es ist freilich von denjenigen, welche in der Schiffahrt den künftigen endgültigen Träger der Abgabenlast trotz alledem erblicken wollen, der Versuch gemacht worden, die letalen Wirkungen dieser Last auf die Rentabilität

---

[1] Jahresbericht 1907 S. 142.

bestehender Schiffahrtsunternehmungen dadurch zu veranschaulichen, daß die auf den beförderten Gütern ruhenden Abgaben von dem bisherigen Reingewinn abgezogen wurden. Es ist das die Übertragung derjenigen Argumentation und Berechnungsweise, welche gegenüber der Besteuerung von Verzehrungsgegenständen für die Reichskasse immer wieder geltend gemacht worden ist, auf die gebührenmäßige Belastung der Produktion von Transportleistungen im Rahmen der staatlichen Selbstkosten. Hier wie dort leidet diese Argumentation und Berechnungsweise an dem Fehler, daß sie die Möglichkeit der Überwälzung einer zunächst den Produzenten treffenden Last auf den Konsumenten völlig außer acht läßt.

Als es sich vor zwei Jahre um die Erhöhung der Brausteuer handelte, erschienen in der Presse zahlreiche Berechnungen, wonach die Steuerzuschläge die bisher verteilte Dividende völlig aufzehren und solchergestalt den ganzen Ertrag des Braugewerbes konfiszieren würden. Man gab sich den Anschein, als ob die Abwälzung auf die Verbraucher gar nicht in Frage käme[1]. Sie ist tatsächlich inzwischen in ganz erheblichem Umfange eingetreten und die Brauereien fahren fort, ihren Aktionären Dividenden auszuschütten. In ganz derselben Weise werden die Schiffahrtsunternehmungen die Abgaben auf die Frachten schlagen, oder den Empfängern besonders berechnen. Das wird ihnen ebenso gelingen, wie es der Rheinschiffahrt nach Einführung der Mainschiffahrtsabgaben und der Schiffahrt auf den märkischen Wasserstraßen nach der wiederholten Erhöhung des dortigen Abgabentarifs gelungen ist; eine absolute Erhöhung der Frachten braucht damit nicht notwendig verbunden zu sein. Da die gesamte Schiffahrt gleichzeitig abgabepflichtig werden würde, so ist kaum abzusehen, wie sich die Empfänger oder Versender der Übernahme der Abgabenlast entziehen sollten. Die örtlichen Schiffahrtsabgaben, namentlich die Ufergelder in den Häfen, die oft erheblich höher sind als die neueinzuführenden Befahrungsabgaben, werden schon jetzt vom Empfänger regelmäßig übernommen.

Die wirtschaftliche Lage der Schiffahrt kann durch Abgaben für Verbesserung des Fahrwassers und der Häfen überhaupt nicht und durch andere Abgaben nur dann verschlechtert werden, wenn sie tatsächlich eine nennenswerte Steigerung der Selbstkosten und Frachten zur Folge haben sollten.

Wenn das Schiffergewerbe nicht so einträglich ist, wie es von seinen Angehörigen und Vertretern gewünscht wird, so liegt das nicht an der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf einem großen Teile der preußischen

[1] Vgl. den Artikel der Kölnischen Zeitung „Zur Kritik der Steuervorlagen“ in Nr. 12 vom 5. Januar 1906.

Wasserstraßen, sondern an dem schrankenlosen Wettbewerbe, der den Verdienst des einzelnen auf ein geringes Maß herabdrückt. Hierdurch erklärt sich auch die Erscheinung, daß die Frachtvorteile, welche die Staaten durch den kostspieligen Ausbau von Wasserstraßen und Häfen geschaffen haben, in der Hauptsache nicht den Schiffern, sondern anderen Erwerbsständen zugute gekommen sind. Das scheint auch der Arbeitsausschuß der Rheinschiffahrtsinteressenten anzuerkennen, indem er Seite 40 sagt:

„Man kann also im ganzen behaupten, daß die staatlichen Stromverbesserungen des Rheins, auf die sich heute die Befürworter von Schiffahrtsabgaben so gern beziehen, in der Hauptsache dem sogenannten Verfrachter (Handel und Industrie) in Form verbilligter Frachten zugute gekommen sind. Man darf auch nicht annehmen, daß der außerordentlich gestiegene Verkehr durch rentablere Ausnutzung des vorhandenen Kahnmaterials bessere Geschäftsergebnisse hervorgerufen haben könnte. Denn infolge der erhöhten Anforderungen, die an die Rheinschiffahrt gestellt wurden, und infolge der zunehmenden Transporte für die rheinisch-westfälische Industrie vermehrte sich das auf dem Rhein vorhandene Transportmaterial und damit der Wettbewerb in ganz außerordentlicher Weise."

Auf Seite 44 ist diese Ansicht nochmals zusammengefaßt in den Worten:

„Die Steigerung der Transporte hatte gleichzeitig zur Folge eine erhebliche Ermäßigung der Schiffsfrachten, ist also kein eigentlicher Gewinn für die Schiffahrt selbst, als vielmehr ein dauernder Vorteil für den Verfrachter (Handel und Industrie.)"

Eben deshalb erscheint es auch sachgemäß und billig, daß die Schiffahrtsabgaben von Handel und Industrie getragen werden.

Für die wirtschaftliche Möglichkeit von Schiffahrtsabgaben ist die finanzielle Lage einzelner Rhedereien und die Dividende der Schiffahrtsgesellschaften ohne Bedeutung. Es kommt nur auf die Größe der Spannung zwischen Eisenbahn- und Wasserfrachten und auf die Frage an, ob diese Spannung einer Verringerung durch Abgaben oder höhere Frachten ohne Verkehrsnachteile — ohne Schwächung des Angebots von Frachtgütern — fähig ist. Im Falle der Bejahung dieser Frage hat die Schiffahrt es sich selbst zuzuschreiben, wenn sie infolge übermäßigen Wettbewerbes und ungenügender Organisation nicht auf ihre Rechnung kommt. Die Möglichkeit solcher Organisationen ist am Rhein und an der Elbe praktisch bewiesen.

Wenn bei den Erörterungen über die Abgabenfrage häufig Zahlen genannt worden sind über die Summe, die dieser oder jener Hafenplatz an Abgaben aufzubringen haben würde, so ist eine solche Darstellung, wie Birming-

haus[1] sehr zutreffend hervorgehoben hat, offenbar der Sachlage nicht entsprechend. Ein Umschlagshafen wie Mannheim ist sicher nicht gesonnen, die Schiffahrtsabgaben für sein Hinterland aufzubringen; er wird diesem die Abgaben in Rechnung stellen.

Wie die Schiffahrt schon jetzt jede durch den Wechsel der Konjunkturen sich darbietende Gelegenheit wahrnimmt, um die ihr wünschenswerten und erreichbaren Frachterhöhungen den Verfrachtern aufzuerlegen, so wird sie es auch mit derjenigen Frachterhöhung machen, welche durch die Einführung von Schiffahrtsabgaben möglicherweise notwendig werden könnte. Die bei den zuweilen sehr bedeutenden Frachtschwankungen vorhandene Abwälzungsmöglichkeit wird auch bei den Schiffahrtsabgaben, die künftig nichts anderes als Bestandteile der Frachtsätze sein werden, sich als wirksam erweisen.

Anders ist die Lage natürlich bei den syndizierten Schiffahrtsunternehmungen, welche den Frachtschwankungen nicht unterworfen und durch ihren Zusammenschluß imstande sind, gewinnbringende Frachtsätze dauernd zu halten. Hier kann die Übernahme der Abgaben auf die Schiffahrt allerdings in Frage kommen. Ein Beispiel hierfür ist das rheinische Kohlenkontor, von welchem die Handelskammer Offenbach behauptet, daß es jeden für seine wirtschaftliche Machtstellung erreichbaren Vorteil aus dem Kohlen- und Frachtgeschäft durch Festsetzung entsprechender Preise für die Verbraucher für sich in Anspruch nehme. Deshalb ist die Handelskammer auch der Meinung, daß die Begünstigung von Offenbach infolge der Verminderung der Abgabenlast nach Beseitigung der jetzigen Mainschiffahrts- und Einführung der künftigen Rheinschiffahrtsabgaben „nur von theoretischer Bedeutung sei", da das Kohlenkontor nicht ermangeln werde, sich auch diesen künftigen Vorteil anzueignen. Wenn man sich auf diesen praktischen Standpunkt stellt, und von der Annahme ausgeht, das Kohlenkontor belaste schon jetzt die Verbraucher bis an die äußerste Grenze ihrer Zahlungsfähigkeit und der Wettbewerbsmöglichkeit anderer Kohlenreviere, so muß man logischer Weise auch annehmen, daß die durch eine Schiffahrtsabgabe etwa eintretende Erhöhung der Beförderungskosten ohne Einfluß auf die den Verbrauchern gestellten Preise bleiben werde[2].

Nicht uninteressant ist in diesem Zusammenhange die Beobachtung der Wirkungen, welche in der letzten Vergangenheit bei der Einführung von

[1] Vgl. den Aufsatz in Conrad's Jahrbüchern 1907 XXXIV Heft 3 „Der Rhein und die Schiffahrtsabgaben".

[2] In diesem Sinne hat auch Heubach in seinem sehr interessanten Aufsatze „Die wirtschaftliche Bedeutung der Binnenschaffahrtsabgabe" in Schmollers Jahrbuch 1907, 4. Heft S. 227 ff. sich ausgesprochen.

Abgaben auf die nach Deutschland verschifften englischen Kohlen und auf den aus deutschen Strömen gewonnenen und zu Schiff verfrachteten Kies sich gezeigt haben. Der Umstand, daß es sich in diesen beiden Fällen nicht um Schiffahrtsabgaben handelte, schließt die analogische Verwertung an sich keineswegs aus. Denn das Interesse der Schiffahrt, die Transporte trotz der Verteuerung des Objekts zu behalten, und zwar möglichst ohne Konzessionen hinsichtlich der Frachtsätze zu behalten, und das entgegenstehende Interesse der Verbraucher an einer entsprechenden Frachtverbilligung war dasselbe wie bei einer Befahrungsabgabe. Der nach dem Burenkriege eingeführte englische Kohlenausfuhrzoll von 1 Mk. auf die Tonne wurde damals auf die Verbraucher abgewälzt, und nach der kürzlich erfolgten Aufhebung dieses Zolles trat eine Preisermäßigung nicht ein.

Die Abgabe vor der Kies- und Sandgewinnung aus den Strömen wurde im Jahre 1895 allgemein eingeführt. Es handelt sich dabei um ein nicht unbedeutendes Objekt, da in den Jahren 1901 bis 1905 im Rhein-, Weser-, Elbe- und Odergebiet 4 206 600 cbm von Privaten gegen Entgelt entnommen wurden. Die Abgabe betrug durchschnittlich 10 Pfg. vom Kubikmeter oder etwa 0,7 Pfg. von der Tonne zu 1000 kg. Die Durchschnitte vom Kubikmeter betrugen für den Rhein 9 Pfg., die Weser 10 Pfg., die Elbe 17 Pfg. und die Oder 4,5 Pfg. Die Transportentfernung war auf dem Rhein durchschnittlich 20 km, während auf der Elbe die Entfernungen wesentlich größer zu sein scheinen. Beispielsweise wird Baggermaterial aus der Gegend von Tangermünde bis Hamburg und Berlin verschifft. Eine im Jahre 1906 veranstaltete Umfrage hat ergeben, daß durch die Erhebung jener Abgaben weder eine erkennbare Verteuerung der gewonnenen Materialien, noch eine Verringerung der entnommenen Mengen, noch eine Verkürzung der Absatzentfernungen eingetreten ist. Die Abgaben sind im Verhältnis zu den Transportentfernungen — tonnenkilometrisch berechnet — und auch im Verhältnis zum Werte des Transportgegenstandes höher als diejenigen Abgaben, welche künftig von Kohlen und ähnlichen Rohstoffen zu erheben sein würden.

In einer badischen Regierungsdenkschrift vom Juni 1885 findet sich der Satz: „Die Zölle sind offenbar nur gerechtfertigt, insofern sie eine blühende Schiffahrt nicht hindern". Dieser den früheren Rheinzöllen geltende Ausspruch ist ohne Zweifel auch heute noch, übertragen auf neuzeitliche Befahrungsabgaben, richtig und unanfechtbar. Er enthält scheinbar eine Selbstverständlichkeit, aber doch insofern eine sehr bedeutsame, auch für die Gegenwart anwendbare Wahrheit, als in ihm die Tatsache anerkannt ist, daß nicht jede Abgabe an sich, gewissermaßen mit Naturnotwendigkeit,

das Gedeihen der Schiffahrt hindern müsse. Diejenigen Abgaben sind wirtschaftlich möglich, welche „das Gedeihen einer blühenden Schiffahrt nicht hindern". Der Beweis dafür, daß es solche Abgaben geben kann und tatsächlich gibt, ist durch das Beispiel zahlreicher preußischer Wasserstraßen, insbesondere der märkischen, und durch die Zustimmung der Weserschiffahrtsbeteiligten zur Einführung einer Abgabe erbracht.

Wenn so geschäftskundige und sachverständige Körperschaften und Einzelbeteiligte, wie sie im Gebiete der Weserschiffahrt vorhanden sind, sich von der wirtschaftlichen Möglichkeit einer Befahrungsabgabe überzeugt haben, so kann eine solche Abgabe für die ungleich viel leistungsfähigere Rhein- und Weserschiffahrt nicht unmöglich sein.

IV.

Die Bemessung der Schiffahrtsabgaben.

§ 1. Die allgemeinen Gesichtspunkte.

Man hat versucht, die Möglichkeit der sachgemäßen Anwendung des Gebührenprinzips auf die Befahrung natürlicher Wasserstraßen mit der Behauptung in Abrede zu stellen, daß in diesem Falle das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung nicht mit derjenigen Sicherheit ermittelt oder geregelt werden könne, welche bei der Aufstellung eines Abgabentarifs praktisch erforderlich sei und deshalb vorausgesetzt werden müsse. Es fehle bei Befahrungsabgaben an einer „klar erkennbaren Gegenleistung“, wie sie bei den Gebühren für die Benutzung „besonderer Anstalten“ Kranen, Schleusen und Häfen vorhanden sei[1].

Wenn das richtig wäre, so müßten die Befahrungsabgaben, welche auf deutschen und ausländischen nicht kanalisierten natürlichen Wasserstraßen erhoben werden, als willkürlich und sachwidrig gelten. Es gibt tatsächlich eine große Zahl solcher Abgaben für See- und Binnenschiffahrt. Der Unterschied dieser beiden Schiffahrtsgruppen würde, selbst wenn er rechtlich in Betracht kommen sollte, doch für die praktische Frage der Meßbarkeit oder Bestimmbarkeit der in Gebührenform zu entgeltenden Verkehrsleistungen keine Bedeutung haben. Die Urheber des Artikel 54 der Reichsverfassung, der unbestritten Befahrungsabgaben für Seeschiffahrt zuläßt, hätten sich demnach über das Nichtvorhandensein einer „klar erkennbaren Gegenleistung“ getäuscht oder sich bewußtermaßen über diesen fundamentalen Mangel hinweggesetzt. Aber auch in natürlichen Häfen werden seit jeher unbeanstandet Gebühren erhoben für die bloße Ausnutzung der künstlich geschaffenen Mehrtiefe, insbesondere der Tiefe an den Ufermauern, und für die Benutzung der letzteren zum Ein- und Ausladen, also für Leistungen und Benutzungs-

[1] Gothein in der Mannheimer Versammlung vom 16. Februar 1907.

akte, deren Meßbarkeit aus dem Gesichtspunkte der Gebührenfeststellung nicht größer oder geringer ist als die Bestimmbarkeit derjenigen Leistungen und Benutzungsakte, welche in der Herstellung und Unterhaltung vertiefter Fahrrinnen in natürlichen Wasserstraßen und in der Befahrung dieser Rinnen bestehen. Die Sache liegt hier ähnlich wie bei der Überlassung und Benutzung eines Landweges, welcher durch Befestigung der Fahrbahn später in eine Kunststraße umgewandelt und unter einen Abgabentarif gestellt worden ist. Auch hier besteht die Leistung des Straßenbauers in der Erleichterung des Verkehrs, in der Ermöglichung des Gebrauches größerer Fahrzeuge und der Bewegung größerer Lasten bei Aufwendung der gleichen Zugkraft, nicht in der Schaffung einer Verkehrsmöglichkeit an sich. Gleichwohl hat noch niemand daran gezweifelt, daß diese Verkehrserleichterung auf Landwegen durch Erhebung von Befahrungsabgaben in sachgemäßer Weise abgegolten werden könne. Daß die Bemessung der Gebühren im Einzelfalle häufig auf Grund pauschaler Wertermittelungen und Schätzungen vorgenommen werden muß, ist eine Erscheinung, die nicht nur bei Befahrungsabgaben für die Benutzung von Land- und Wasserstraßen, sondern auch in vielen anderen Fällen hervortritt. Selbst bei der Tarifierung von Kranleistungen spielt dieses pauschale Moment eine große Rolle.

Bei der Bemessung von Schiffahrtsabgaben ist übrigens der Grundsatz, daß die Leistung des Abgabepflichtigen der Gegenleistung des Staates oder der Gemeinde oder der sonstigen Eigentümer von Wasserstraßen und Häfen entsprechen soll, zwar in erster Reihe aber keineswegs allein maßgebend; er wird vielmehr in der praktischen Durchführung in weitgehendem Maße von anderen Erwägungen, insbesondere von der Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen durchbrochen. Die bestehenden Tarife beruhen auf einer Verbindung dieser Gesichtspunkte.

A. Die Bemessung nach dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung.

§ 2. Die Schiffahrtsabgaben im engeren Sinne.

a) Die Schiffsgröße.

Die Anwendung des aus dem reinem Gebührenprinzip folgenden Maßstabes der Leistung und Gegenleistung auf die Verhältnisse der Schiffahrt führt zu dem Ergebnisse, daß in erster Reihe die Schiffsgröße für die Bemessung der Abgaben zugrunde zu legen ist. Denn je größer ein Schiff ist, desto höhere Ansprüche macht es an die Tiefe, Breite, Erkennbarkeit

und Gestrecktheit eines Fahrwassers sowie an die Tiefe und Fläche eines Hafens. Je größer die jeweilige Eintauchung eines Fahrzeuges ist, desto mehr kommen ihm die Arbeiten zur Vertiefung und Offenhaltung der Fahrrinne zugute, desto schmaler ist bei trapezförmiger oder muldenartiger Beschaffenheit des Fahrwasserquerschnittes die Bahn für seine Fortbewegung und desto mehr ist es auf die Bezeichnung des Schiffahrtsweges durch Tag- und Nachtmarken angewiesen. Die Inanspruchnahme der Schiffahrtsanstalten erfolgt hauptsächlich durch den eingetauchten Teil des Schiffskörpers, durch seine Wasserverdrängung. Die Wasserverdrängung ist davon abhängig, ob das Schiff leer oder beladen ist, und welches Gewicht die Ladung hat. Schiffe von gleicher Wasserverdrängung bei höchster Ausnutzung der Tragfähigkeit pflegen hinsichtlich ihrer Abmessungen — Länge, Breite und Tiefe — nicht allzusehr von einander abzuweichen. Hiernach kann vom Standpunkte des Gebührenprinzips die Wasserverdrängung als ein vorzugsweise geeigneter Maßstab für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben angesehen werden. Da die Wasserverdrängung eines beladenen Schiffes bekanntlich dem Gewicht der Ladung mit Hinzurechnung der ein für allemal feststehenden[1] Verdrängung des Leerschiffs entspricht, so würde man auf dieser Grundlage zu einer Tarifbildung kommen, welche eine zusammengesetzte Schiffahrtsabgabe vorsieht. Der kleinere Teil der Abgabe müßte von der Ladung unabhängig sein, während der größere Teil sich nach dem jeweiligen Gewicht der Ladung zu richten hätte; die leeren Schiffe müßten ebenfalls zur Abgabe herangezogen werden. Die letztere Maßregel wäre übrigens auch insofern sachlich gerechtfertigt, als der nicht eingetauchte Teil des Schiffskörpers, der bei Leerschiffen verhältnismäßig hoch über Wasser liegt, auf die Brückendurchfahrtshöhe und insofern auf die Baukosten von Wasserstraßen Einfluß hat oder wenigstens haben kann. Außerdem werden die zu einer Wasserstraße gehörigen Schleusen oder Schiffshebewerke durch leere Schiffe ebenso beansprucht wie durch beladene.

In Wirklichkeit sind die Abgabentarife in Deutschland nirgends nach dem reinen Verdrängungsmaßstabe gebildet, wohl aber zum größten Teile nach dem ihm nahekommenden Maßstabe des Ladegewichts, während die übrigen Tarife entweder die Schiffsgröße oder eine Verbindung von Schiffsgröße und Ladung für die Bemessung der Abgaben zugrunde legen. Ganz ausnahmsweise wird bei der hamburgischen Schiffahrtsabgabe auf der Unterelbe die Tauchtiefe des Fahrzeugs als Maßstab angewendet, wobei wieder

[1] Nur bei Holzschiffen ändert sich der Leertiefgang etwas mit dem zunehmenden Alter des Fahrzeugs.

eine gewisse, wenn auch nur ungefähre Beziehung zur Wasserverdrängung sich geltend macht[1]. Im übrigen hängt die Benutzung dieses Maßstabes wohl damit zusammen, daß die in Betracht kommende Abgabe, das sogenannte Elblotsgeld, zugleich die Gegenleistung für Fahrwasserunterhaltung und für Lotsendienste[2] in sich schließt.

Die Abgabenerhebung nach der Ladung, welche nach dem oben gesagten dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung am meisten entspricht, hat zur praktischen Voraussetzung die Eichung der Schiffe, weil nur an geeichten Fahrzeugen mittels der Eichskalen oder Tiefgangsanzeiger das jeweilige Ladungsgewicht aus den Eichscheinen festgestellt werden kann. Für das Rheingebiet und den Dortmund—Ems-Kanal gelten die zwischen Deutschland, Frankreich, Niederland und Belgien im Jahre 1898 zu Brüssel vereinbarten Eichvorschriften, während im übrigen auf allen Wasserstraßen in Norddeutschland diejenigen Bestimmungen in Kraft sind, welche zwischen Deutschland und Österreich für die Elbschiffahrt im Jahre 1899 verabredet wurden[3].

Alle Tarife für preußische Binnenwasserstraßen — abgesehen von dem Spoykanal und dem regulierten Altrhein bei Kleve — sind Ladungstarife[4]; dasselbe gilt von den Tarifen für die anhaltische Saalestrecke, für den Elbe—Travekanal, für die reichsländischen Wasserstraßen und für den Donau—Mainkanal. Die leeren Schiffe sind auf dem kanalisierten Main, der kanalisierten Saar und Fulda und auf den elsaß-lothringischen Wasserstraßen abgabefrei; auf den übrigen preußischen Binnenwasserstraßen, auf der anhaltischen Saale, auf dem Elbe—Trave- und Donau—Mainkanal werden sie zwar nicht nach ihrer Wasserverdrängung aber nach ihrer Tragfähigkeit zu Schiffahrtsabgaben herangezogen[5]. Das Verhältnis der von der Tragfähigkeit des leeren Schiffes erhobenen Abgaben zu den auf der

[1] Insofern Schiffe von gleichem Tiefgange im großen und ganzen auch hinsichtlich der Wasserverdrängung nicht allzusehr von einander abweichen werden.

[2] Es besteht kein Zwang, einen Lotsen zu nehmen, wohl aber ein Zwang zur Zahlung des Lotsgeldes.

[3] Vgl. Übereinkunft betreffend die Eichung der Binnenfahrzeuge vom 4. Februar 1898 Reichsgesetzblatt 1899 S. 299 und Bekanntmachung des Reichskanzlers betreffend die Eichordnung für die Binnenschiffahrt auf der Elbe vom 30. Juni 1899, Zentralblatt für das Deutsche Reich S. 202. Die letztere Eichordnung ist sodann von Preußen und den an der Binnenschiffahrt beteiligten Staaten des Elb- und Wesergebietes durch autonome Entschließung für den ganzen Umfang dieser Länder in Kraft gesetzt worden.

[4] Der Ems—Jadekanal ist hier als Seewasserstraße behandelt, weil die auf ihm verkehrenden Fahrzeuge regelmäßig als Seeschiffe vermessen sind.

[5] Dasselbe ist in dem französischen Gesetz vom 22. Dezember 1903 für den Canal du Nord vorgeschrieben.

Ladung ruhenden ist bei den preußischen Wasserstraßen verschieden geregelt; es schwankt von 1/4 beim Dortmund—Emskanal bis zu 1/100 beim Bromberger Kanal und der kanalisierten Netze. Es beträgt bei der Saale z. B. 1/8 und bei den märkischen Wasserstraßen teils 1/35, teils 1/40. Dabei ist als Abgabe von der Ladung bei mehrklassigen Tarifen der Durchschnitt der Einheitssätze zugrunde gelegt worden. Hiernach ist auch die Beziehung zwischen der Wasserverdrängung eines leeren Schiffes und jener Abgabenlast keineswegs gleichmäßig. Ein 150 t Wasser im leeren Zustande verdrängendes Schiff von 600 t Tragfähigkeit zahlt auf dem Dortmund—Emskanal für das Tonnenkilometer 30 Pfg., also 0,2 Pfg. für die Tonne seiner Verdrängung, während für die Ladungstonnen 0,05, 0,15, 0,25 und 0,35 Pfg. erhoben werden. Dasselbe Schiff bezahlt auf dem Elbe—Travekanal bei jeder Hebestelle 120 Pfg. oder 0,8 Pfg. für die Tonne Verdrängung, während die Abgaben für die Tonne der Ladung 5, 7, 9 und 11 Pfg. betragen. Diese Zahlenverhältnisse erklären sich dadurch, daß bei der Tarifbildung die Abgaben vom leeren und beladenen Schiff nicht nach einheitlichem Maßstabe abgestuft worden sind, und daß überall nicht die Wasserverdrängung, sondern nur das Ladungsgewicht und die Tragfähigkeit als Berechnungsgrundlage gedient haben.

Weit weniger als die Ladungstarife entsprechen dem Gebührenprinzip diejenigen Tarife, welche die Schiffsgröße bei der Bemessung der Abgaben zugrunde legen; denn wenn man auch im allgemeinen sagen kann, daß große Schiffe die Wasserstraßen und Häfen stärker beanspruchen und insbesondere größere Ansprüche inbezug auf Fahrtiefe machen als kleine, so ist dieser Satz doch nur für den großen Durchschnitt der Schiffsreisen richtig, nicht für die einzelne Fahrt und den einzelnen Hafenaufenthalt, weil hierbei der Grad der Beladung differenzierend wirkt. Der Maßstab der Schiffsgröße kann immer nur eine pauschale und generelle Bedeutung haben; er ist zur individuellen Erfassung der einzelnen Verkehrserscheinungen weniger geeignet als der Maßstab des Ladungsgewichts.

Die Schiffsgröße wird nach verschiedenen Methoden festgestellt für die See- und Binnenschiffahrt. Für die letztere geschieht es durch Ermittelung der Tragfähigkeit[1], und zwar in der Weise, daß die Linie der schiffahrts-

[1] Bei nicht vermessenen Fahrzeugen begnügt man sich ausnahmsweise mit einfacheren Methoden zur Feststellung der Tragfähigkeit. Auf den deutsch-russischen Wasserstraßen im Memelgebiet, wo solche Fahrzeuge zuweilen noch vorkommen, ist für sie die Abgabe nach der Schiffslänge zwischen den beiden äußersten Schotten bemessen, und zwar in solcher Höhe, daß ihr Gesamtbetrag bei den dort üblichen Schiffsformen mindestens demjenigen gleichkommt, der im Falle einer Vermessung nach dem Eichscheine zu zahlen wäre.

technisch möglichen tiefsten Einsenkung bestimmt, und die zwischen dieser Linie und der Linie des Leertiefganges liegende Wasserverdrängung berechnet wird. Die Vermessung der Binnenfahrzeuge richtet sich also nicht auf den ganzen Schiffskörper; es bleibt vielmehr der im leeren Zustande eingetauchte Teil ebenso außer Berechnung, wie derjenige oberste Teil, welcher aus Gründen der Sicherheit auch bei voller Ladung über Wasser bleiben muß. Schon hierbei ergeben sich in dem weitausgedehnten Gebiete der preußischen Wasserstraßen gewisse Schwierigkeiten insofern, als die sehr verschiedenen Verhältnisse der einzelnen Binnengewässer, der Haffe, Seen, Ströme und Kanäle bedeutende Verschiedenheiten inbezug auf die sogenannte Freibordhöhe — den Abstand zwischen der Linie der polizeilich zulässigen tiefsten Einsenkung und dem tiefsten Punkte der Bordoberkante — bedingen [1].

Auf noch größere Schwierigkeiten stößt die Feststellung einer höchsten Ladefähigkeit bei Seeschiffen, deren Aktionsradius viel länger ist wie der eines Binnenschiffes. Die Frage der aus Sicherheitsrücksichten zülässigen tiefsten Eintauchung oder Abladung ist so sehr abhängig von den Umständen des einzelnen Falles, insbesondere von der Jahreszeit, von der Dauer der Reise, von der Bauart des Schiffes und von der Beschaffenheit der zu befahrenden Meere, daß man bisher davon abgesehen hat, die größte Tragfähigkeit der Seeschiffe amtlich festzustellen: man beschränkt sich auf die Vermessung des Raumgehalts, der selbstverständlich weit größer ist als die Wasserverdrängung. Ein dem Seegange ausgesetztes Schiff muß mit einem viel größeren Teile über Wasser liegen als ein auf Strömen und Kanälen oder selbst auf Haffen und Seen verkehrendes Binnenfahrzeug. Die Vermessung der Seeschiffe zeigt im Gegensatze zur Binnenschiffseichung die volle wirkliche Größe der Fahrzeuge in Raummaßen.

Demnach ist die Vermessung der See- und Binnenfahrzeuge nicht kommensurabel; die Bestimmung der Schiffsgröße findet bei beiden Gruppen nach verschiedenen Gesichtspunkten und Methoden statt. Man hat zwar für die Vergleichung des Raumgehalts der Seeschiffe mit der Tragfähigkeit der Binnenfahrzeuge, soweit eine Umrechnung zum Zwecke der Erhebung von

[1] Ein von Swinemünde nach Berlin fahrendes Binnenschiff von 150 t Tragfähigkeit muß für die Fahrt über das Haff 52 cm, auf der Oder 45 cm, auf dem Finowkanal 25 cm Freibord haben. Der Berechnung der Abgaben — soweit sie nach der Tragfähigkeit geschieht — wird also eine Schiffsgröße zugrunde gelegt, die für einen bedeutenden Teil der Reise nicht ausgenutzt werden kann. Die Vermessung muß aber nach der höchsten auf der zusammenhängenden Wasserstraße gestatteten Tragfähigkeit bewirkt werden, weil es sonst für einen Teil dieser Wasserstraße an einem Eichmaßstabe fehlen würde.

Schiffahrtsabgaben praktisch unvermeidlich wurde, den Maßstab von 2 cbm gleich einer Tonne zu 1000 kg Tragfähigkeit in deutschen Schiffahrtstarifen aufgestellt; dieser Maßstab hat aber keinen Anspruch auf Genauigkeit und Zuverlässigkeit im einzelnen [1].

Die Abgabenerhebung nach der Tragfähigkeit war bis zum Jahre 1902 auf den preußischen Binnenwasserstraßen weitaus überwiegend. Sie hatte den, dem System anhaftenden und mit der zunehmenden Größe der Schiffe immer fühlbarer werdenden Mangel, daß die Abgaben in stets gleichbleibender Höhe entrichtet werden mußten, gleichviel ob die Schiffe eine volle oder unvollständige Ladung hatten. Infolgedessen stellte sich die Abgabe, auf die Gewichtseinheit der Ladung bezogen, um so höher, je weniger der Schiffer wegen niedrigen Wasserstandes, wegen Mangels an Frachtgütern oder aus anderen Gründen die Tragfähigkeit ausnutzen konnte. Ein Schiff mit halber Ladung bezahlte von den beförderten Gütern das doppelte, ein Schiff mit Viertelladung das Vierfache derjenigen Abgabe, die auf den Inhalt eines vollgeladenen Fahrzeugs entfiel. Eine solche Regelung der Abgabenlast stand zwar insofern, als die in der Strombautätigkeit des Staates liegende Leistung bei allen Wasserständen die gleiche bleibt, mit dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung nicht in Widerspruch; aber es war anderenteils vom Standpunkte der Inanspruchnahme des Schiffahrtsweges durch Wasserverdrängung ein Fehler, die geringere Verdrängung bei Niedrigwasser höher zu belasten wie die größere bei höheren Wasserständen. Jedenfalls konnte diese Tarifgestaltung aus überwiegenden wirtschaftlichen Gründen nicht als befriedigend gelten. Sie war nur deshalb einigermaßen erträglich, weil die Abgaben an sich niedrig waren, und weil sich für größere Zeiträume die bei den Einzelreisen hervortretenden Verschiedenheiten in der Belastung der Ladungseinheiten auszugleichen pflegten, sodaß die Schiffer und Frachtinteressenten mit gewissen Durchschnittsannahmen hinsichtlich der Transportverteuerung durch Schiffahrtsabgaben rechnen konnten. Jedenfalls war der mit dem Jahre 1903 vollzogene Übergang zum Ladungsprinzip bei den Schiffahrtsabgaben auf den preußischen Binnenwasserstraßen ein wesentlicher Fortschritt sowohl aus dem Gesichtspunkte der folgerichtigen Verwirklichung des Gebührenprinzips, als auch aus dem allgemeinen Gesichtspunkte der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit. In der Binnenschiffahrt gibt es reine Tragfähigkeitstarife jetzt nur noch für den Spoykanal und

[1] Nach der Seeschiffsvermessungsordnung vom 5. Juli 1872 R.Ges.Bl. S. 270 sollten 2,12 cbm gleich einer Tonne Tragfähigkeit gerechnet werden; später hat man die erstere Zahl auf 2 cbm abgerundet.



den regulierten Altrhein bei Kleve, wo die Einführung eines Ladungstarifs durch äußere Gründe verzögert worden ist, und für eine Anzahl von Häfen, besonders von Sicherheitshäfen, wo keine oder nur wenige Ein- und Ausladungen vorkommen. Die Tragfähigkeitstarife sind hier hauptsächlich der einfacheren Handhabung wegen beibehalten worden[1].

Die hier erörterten, in der wechselnden Belastung der Ladung liegenden Nachteile, welche bei der Bemessung von Schiffahrtsabgaben lediglich nach der Schiffsgröße in der Binnenschiffahrt hervorgetreten waren, konnten sich in der Seeschiffahrt nicht in gleichem Maße fühlbar machen, weil die wechselnde Belastung hauptsächlich auf den schwankenden Wasserständen der Binnenwasserstraßen, insbesondere der regulierten Flüsse, beruht, also auf einer für die Seeschiffahrt nicht in Betracht kommenden Erscheinung. Die Seeschiffahrt kann im allgemeinen stets mit vollen Ladungen betrieben werden, sofern nur die nötigen Frachten zur Verfügung stehen; Ausnahmen kommen nur bei der Rheinseeschiffahrt und in einigen anderen besonders liegenden Fällen vor. Deshalb werden die Seeschiffahrtsabgaben noch heute ganz überwiegend nach dem Raumgehalt der Fahrzeuge erhoben. Das gilt namentlich von den Abgaben für die Befahrung der Außenweser, des Kaiser-Wilhelmkanals, des Ems—Jadekanals und der Schlei, sowie ferner von fast sämtlichen Hafengeldern an der deutschen Küste, von welchen übrigens mehrere nur den Namen nach Hafengelder, der Sache nach aber Abgaben für die Befahrung natürlicher Seewasserstraßen sind[2].

Neben den Tarifen nach der Ladung und nach der — bei Binnen-

---

[1] Ein praktisch wichtiger Fall der Erhebung von Binnenschiffahrtsabgaben nach der Tragfähigkeit ist das auf den Berliner Wasserstraßen von löschenden und ladenden Schiffen zu entrichtende sogenannte Liegegeld.

Die einheitliche und gleichmäßige Eichung der Binnenschiffe bedeutete — ganz abgesehen von dem erst hierdurch ermöglichten Übergang zu Ladungstarifen — auch im übrigen eine wesentliche Förderung der Schiffahrtsinteressen. Die Feststellung des Ladegewichts durch die Eiche erleichtert zugleich den Abschluß von Fracht- und Schleppverträgen, sie vereinfacht die Zollabfertigung an den Grenzübergängen und ist auch sonst geeignet, geschäftliche Weiterungen im Schiffahrtsbetriebe zu verhüten.

Durch die Ladungstarife wird eine Reihe von Frachtgelegenheiten erst geschaffen oder doch erleichtert, insofern kleine Ladungen durch die Tragfähigkeitstarife zu sehr verteuert wurden. Sie mußten zu Sammelladungen vereinigt werden — was zuweilen unmöglich oder doch schwierig ist — oder sie mußten ganz unterbleiben.

Der Schiffer ist erst durch die Ladungstarife in die Lage gekommen, dem Ablader die Abgabe nach festen Sätzen in Rechnung zu stellen, was er früher zuweilen nicht konnte, weil er das Maß der Ausnutzung der Tragfähigkeit bei zusammengesetzten Ladungen nicht vorausbestimmen konnte.

[2] Vgl. Bd. I S. 186.

schiffen unvollkommen in Tragfähigkeit, bei Seeschiffen vollkommen in Raumgehalt ausgedrückten — Schiffsgröße steht eine dritte Gruppe der gemischten, beide Grundlagen oder Systeme verbindenden Tarife. Zu dieser Gruppe gehörten die bis 1866 erhobenen Rheinzölle, deren auf der Schiffsladung ruhender Hauptteil das Octroi war, während daneben von der Tragfähigkeit die sogenannte Rekognitionsgebühr gezahlt wurde; das gleiche System bestand bei den Elbzöllen bis zum Jahre 1844. Heute kommen in der Binnenschiffahrt diese kombinierten Tarife nur noch bei Hafenabgaben vor, die einesteils für die Inanspruchnahme der Wasserfläche nach der Tragfähigkeit und anderenteils für die Inanspruchnahme der Hafenufer nach dem Gewichte der gelöschten oder geladenen Güter in einigen Häfen berechnet werden. Ein hervorragendes Beispiel hierfür ist der Duisburg—Ruhrorter Hafen, der größte Binnenhafen der Welt, wo für die Tragfähigkeitstonne der einlaufenden Fahrzeuge 2 Pfg. und daneben für die Gewichtstonne der über Bord bewegten Güter Abgaben in verschiedener Höhe erhoben worden.

Auch in der Seeschiffahrt gibt es derartig kombinierte Hafentarife. Der wichtigste Fall eines solchen ist der Hafentarif von Stettin, und neuerdings hat auch Königsberg seine Hafenabgaben nach diesem System geregelt. Ferner spielt die Verbindung von Schiffsgröße und Ladung als Tarifgrundlage eine nicht unbedeutende Rolle bei den Abgabentarifen für Seewege. Sowohl die Abgaben für die Befahrung der Seeschiffahrtsstraßen nach Königsberg und Stettin als auch diejenigen für die Befahrung der Unterweser zwischen Bremerhaven und Bremen werden teils nach Raumgehalt, teils nach Ladungsgewicht erhoben. Im letzteren Falle sind die beiden Abgaben, die nach der Ladung bemessene sogenannte Korrektionsabgabe und das nach dem Raumgehalt berechnete sogenannte Feuer- und Bakengeld, zwar in verschiedenen Tarifen geregelt; das ändert aber nichts an der Tatsache, daß die gebührenmäßigen Gegenleistungen für die von Bremen vorgenommenen Verbesserungen jener Weserstrecke nach dem kombinierten System bemessen worden sind.

Insoweit die kombinierten Tarife auf das Ladungsgewicht Rücksicht nehmen, kommt in ihnen auch das Moment der Wasserverdrängung als Maßstab für die Anwendung des Gebührenprinzips zur teilweisen Geltung.

Die hier entwickelten Gesichtspunkte über die Art der Bemessung von Schiffahrtsabgaben sind allerdings für einen Teil der Schiffe nicht ohne weiteres anwendbar. Sie können nicht ohne Einschränkung oder Vorbehalt auf die Dampfer übertragen werden, namentlich nicht auf die in der Binnenschiffahrt verwendeten. Denn erstens stehen Raumgehalt und Tragfähigkeit bei Dampfern in einem anderen Verhältnis zur Wasserverdrängung

als bei Nichtdampfern, und zweitens haben viele Dampfer weder Raumgehalt noch Tragfähigkeit oder eines von beiden nur in so geringem Maße, daß die Vermessungsergebnisse als geeignete Grundlage für die Berechnung der Schiffahrtsabgaben nicht mehr in Betracht kommen können.

Wenn auch der Bruttoraumgehalt ein ebenso zutreffendes Bild von der Größe eines Seedampfers wie von der eines anderen Seeschiffes gibt, so beansprucht doch der erstere bei gleicher Größe und Ladung die Wasserstraßen und Häfen durch seine Wasserverdrängung stärker als das letztere. Die auf Tragfähigkeit vermessenen Binnendampfer tauchen ebenfalls infolge ihres größeren Eigengewichts im leeren Zustande viel tiefer ein und haben im Verhältnis zu ihrer Wasserverdrängung bei voller Ladung eine viel geringere Tragfähigkeit als andere Fahrzeuge von gleicher Größe. Die Binnendampfer werden also, wenn die Eintauchung als der dem Gebührenprinzip am besten entsprechende Maßstab für die Regelung der Schiffahrtsabgaben anzusehen ist, sowohl durch Ladungstarife als auch durch Tragfähigkeitstarife mit gleichen Einheitssätzen für alle Fahrzeuge tatsächlich vor den Nichtdampfern begünstigt.

Die Mehrzahl der in der Binnenschiffahrt verwendeten Dampfer ist nun aber nicht unmittelbar zur Güterbeförderung bestimmt, sondern zum Schleppen befrachteter Fahrzeuge, und diese Schleppdampfer haben entweder keine oder doch keine nennenswerte, ihrer Größe auch nur annährend entsprechende Tragfähigkeit; bei ihnen kann das Gebührenprinzip weder auf Grund der Messungsergebnisse noch nach dem Maßstabe der Ladung verwirklicht werden.

Man hat deshalb für Dampfer andere, dem Gebührenprinzip besser entsprechende oder doch weniger widersprechende Berechnungsgrundlagen in einzelnen Fällen angewendet. Bei den Befahrungsabgaben ist zwar der Unterschied zwischen Frachtdampfern und anderen Frachtschiffen in den preußischen Ladungstarifen nicht zum Ausdruck gebracht worden, wohl aber hat man auf den meisten Binnenwasserstraßen die frei fahrenden, keine Zugleistung ausübenden Schleppdampfer nach festen Einheitssätzen zu den Abgaben herangezogen. Es ist das ein ziemlich primitives, aber bei richtiger Bemessung der Sätze doch nicht ganz ungeeignetes System — wenigstens für Kanäle und kanalisierte Flüsse, weil auf solchen Wasserstraßen die Größenverhältnisse der Schlepper und ihre Wasserverdrängung durch den Kanalquerschnitt und die Abmessungen der Schleusen begrenzt sind und nicht allzusehr abweichen können. Dies System der Heranziehung von Schleppdampfern nach festen Sätzen gilt namentlich für das mit zahlreichen Schleusen versehene Netz der märkischen Wasserstraßen.

Für Personendampfer ist auf der Mehrzahl der preußischen Binnenwasserstraßen weder die Ladung noch die Tragfähigkeit, noch der Flächenraum, sondern die Höchstzahl der polizeilich zugelassenen Fahrgäste — bei niedriger Bemessung der Einheitssätze — als Grundlage für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben angenommen. Immerhin ist auch dies ein Größenmaßstab.

In den Tarifen der preußischen Sicherheitshäfen ist für alle Dampfer — Frachtschiffe und Schlepper — statt der für andere Fahrzeuge maßgebenden Berechnung nach der Tragfähigkeit diejenige nach dem Flächenraum gewählt, wobei dieser durch Multiplikation der Länge mit der größten Breite, bei Raddampfern unter Hinzurechnung der Breite eines Radkastens, ermittelt wird[1].

Die Dampfer nehmen aber auch insofern eine Sonderstellung gegenüber anderen Fahrzeugen ein, als ihr Betrieb an den Ausbau und die Unterhaltung von Wasserstraßen wesentlich höhere Anforderungen stellt. Die durch ihre größere Geschwindigkeit — das gilt besonders von Personendampfern — erzeugte stärkere Wellenbewegung beschädigt die Ufer und die zum Uferschutz oder zur Stromregulierung dienenden Bauwerke; in Kanälen wird besonders die Sohle durch das von den Schiffsschrauben aufgewühlte Wasser angegriffen. Der Verkehr mit Dampfern erfordert deshalb höhere Unterhaltungskosten oder eine entsprechend stärkere Sicherung der Ufer und der Sohle und deshalb höhere Baukosten wie der Verkehr mit anderen Schiffen. Vom Standpunkte des Gebührenprinzips wäre diese größere Leistung des die Wasserstraßen besitzenden Staates durch eine stärkere Heranziehung der Dampfer zu den Schiffahrtsabgaben auszugleichen[2], und eine solche Unterscheidung zwischen Dampfern und anderen Fahrzeugen ist in der Tat bei der Neuregelung der Schiffahrtsabgaben auf den preußischen Binnenwasserstraßen im Jahre 1902 erwogen worden. Sie könnte im Rahmen eines Ladungstarifes durch Erhebung höherer Einheitssätze von den mit Dampfern beförderten oder geschleppten Gütern und von der Tragfähigkeit der durch Dampf bewegten Leerschiffe verwirklicht werden; durch solche Differenzierung könnte zugleich der größeren Wasserverdrängung der Dampfer gegenüber den ebenso tragfähigen Nichtdampfern Rechnung getragen werden.

---

[1] Die so ermittelte Fläche ist zwar größer als die vom Dampfer wirklich eingenommene; die Flächendifferenz kann aber für die Unterbringung anderer Fahrzeuge nicht nutzbar gemacht werden.

[2] In demselben Sinne hat sich van der Borght, Das Verkehrswesen, Leipzig 1894, S. 267 ausgesprochen; vgl. auch Decking Dura, Zölle und Gebühren auf den holländischen Wasserstraßen, Bericht für den Binnenschiffahrtskongreß in Paris 1892.

Es ist jedoch von dieser, aus dem Gesichtspunkte des Gebührenprinzips theoretisch berechtigten Tarifbildung aus überwiegenden praktischen Gründen, die später noch zu erörtern sind, abgesehen worden.

Aus praktischen Gründen wird ferner bei kleineren, unter einer gewissen Raumgehalts- oder Tragfähigkeitsgrenze liegenden und deshalb keinem Vermessungszwange unterliegenden Schiffsgefäßen, insbesondere bei Sportbooten und Fischereifahrzeugen, von der Feststellung der Größe im einzelnen abgesehen, und von jedem Fahrzeuge ein gleichbleibender, fester Abgabensatz erhoben.

Hiernach wäre — um diese Ausführungen nochmals kurz zusammenzufassen — bei einer lediglich dem Gebührenprinzip Rechnung tragenden Tarifbildung davon auszugehen, daß der eingetauchte Teil des Schiffskörpers den wichtigsten und brauchbarsten Maßstab für die Bemessung der Abgaben darbietet. Diesem Gesichtspunkte kommt am nächsten die Abgabenerhebung nach dem Ladegewicht, weil es, abgesehen von der Wasserverdrängung des leeren Schiffes, für dessen Eintauchung maßgebend ist. Wesentlich unvollkommener, weil starrer und weniger modulationsfähig, sind die Maßstäbe des Raumgehalts nach der Seeschiffsvermessung und der durch die Eichung ermittelten Tragfähigkeit der Binnenfahrzeuge. Der Unterschied zwischen Wasserverdrängung und Ladegewicht ist bei Dampfern stärker als bei anderen Schiffen; außerdem bringen die ersteren eine stärkere Abnutzung der Wasserstraße mit sich und erfordern höhere Unterhaltungskosten oder kostspieligere Bauweisen. Ihre stärkere Heranziehung zu den Abgaben wäre deshalb vom Standpunkt des Gebührenprinzips theoretisch gerechtfertigt, ist aber tatsächlich in der Binnenschiffahrt unterblieben und nur in der Seeschiffahrt aus Gründen, welche nicht dem Gebührenprinzip entnommen sind, verwirklicht.

Für den Floßverkehr findet das Gebührenprinzip seinen sachgemäßen Ausdruck in der Berechnung der Abgaben nach der Fläche, da die Wasserstraßen und Häfen von den Flößen, deren Eintauchung und Wasserverdrängung ganz unbedeutend ist, wesentlich nur inbezug auf Flächenraum beansprucht werden. Auf den preußischen Wasserstraßen und in preußischen Häfen werden Flößereiabgaben fast ausschließlich nach diesem Maßstabe erhoben. Der Umstand, daß von Flößen in doppeltem und mehrfachem Verbande etwas höhere Abgaben zu zahlen sind, ist weniger auf die etwas größere Eintauchung zurückzuführen, als auf andere, nicht im Rahmen des Gebührenprinzips liegende Erwägungen.

b) Die Entfernung.

Die Berücksichtigung des Entfernungsmoments bei der Bemessung derjenigen Schiffahrtsabgaben, welche für die Benutzung von Wasserstraßen

erhoben werden, ergibt sich von selbst als notwendige Folge des Gebührenprinzips, weil die Leistung des die Wasserstraße darbietenden und unterhaltenden Staates ebenso wie die Inanspruchnahme des Schiffahrtsweges durch das schwimmende Fahrzeug mit der Länge des zurückgelegten Weges wächst. Tätsächlich sind auch alle Befahrungsabgaben nach der Entfernung abgestuft. Die in dieser Beziehung vorkommenden Ausnahmen sind nur scheinbarer oder unwesentlicher Art; sie finden sich bei solchen Wasserstraßen, welche ausschließlich oder doch ganz überwiegend als Durchgangswege oder als Verbindungswege für einen am Endpunkte belegenen Hafen dienen. Durchgangsstraßen in diesem Sinne sind der Kaiser-Wilhelm- und Teltowkanal, während Fälle der letzteren Art bei den Seewegen nach Königsberg und Stettin vorliegen, welche tatsächlich fast nur von solchen Seeschiffen benutzt werden, welche die ganze Strecke durchfahren. Die Abstufung der Abgabe nach der Entfernung würde unter solchen Umständen keine praktische Bedeutung haben[1].

Im übrigen findet die Berücksichtigung der Entfernungsunterschiede in einer zweifach verschiedenen Weise statt.

Das primitive und unvollkommenere Verfahren hierbei ist das der Einteilung des Wasserweges in Hebestrecken mit je einer Hebestelle, deren Durchfahrung die Abgabepflicht für die in Betracht kommende ganze Teilstrecke begründet. Es ist dasselbe System, welches am Rhein für die Erhebung des Octroi nach der Konvention vom 15. August 1804, später für die Zollerhebung bestanden hat und heute noch auf zahlreichen Kunststraßen besteht. In dieser Weise werden heute noch die Schiffahrtsabgaben auf der großen Mehrzahl der preußischen Wasserstraßen erhoben, insbesondere auch auf dem Main, der Fulda, der Saale, dem Elb—Travekanal, dem Ems—Jadekanal, den märkischen Wasserstraßen und der oberen Oder. Die Hebestellen sind in der Regel Schleusen, an welchen die Schiffe ohnehin Aufenthalt haben, sodaß durch ihre Abfertigung kein Aufenthalt entsteht. Es kommen aber auch Ausnahmen vor, wo die Schiffe der Abgabenzahlung wegen auf freier Strecke anhalten müssen; das geschieht auf den Wasserstraßen zwischen Pregel und Memel, auf der regulierten Emster und auf der Wasserstraße des Beetz—Riewendtsees.

Abgesehen von dem letzteren Übelstande hat aber das Hebestellensystem noch den Mangel, daß die tonnenkilometrische Belastung bei dem nicht durch-

[1] Für den Königsberger Seekanal besteht eine wenig ins Gewicht fallende Ausnahmevorschrift für Leichterfahrzeuge, welche auf der Fahrt von und nach Königsberg diesen Kanal nur teilweise benutzen. Kratzwiek ist hier zu Stettin gerechnet, obwohl es in kommunaler Hinsicht nicht dazu gehört.



gehenden, das heißt nicht alle Hebestellen durchfahrenden Verkehr sehr verschieden ausfällt, je nach dem die vor und hinter der Hebestelle durchfahrene Wegestrecke länger oder kürzer ist. Ein Schiff mit 200 t Ziegelsteinen zahlt beim Durchfahren der Hebestelle zu Brandenburg a. H. 10 Mk.; diese 10 Mk. verteilen sich, wenn die Weglänge 40 km betrug, auf 8000 tkm. Dasselbe Schiff kann aber auf der Havel 112 km zurücklegen, ohne eine andere Hebestelle zu durchfahren, und dann verteilen sich jene 10 Mk. auf 22 400 tkm; die Abgabe ist also für die größere Entfernung viel niedriger als für die kleinere, obwohl mit der zunehmenden Entfernung die Selbstkosten der Schiffahrt fallen und die aus ihr entspringenden Frachtvorteile steigen. Diese dem System anhaftenden und auf seiner Unvollkommenheit beruhenden, in der ungleichen Belastung des Teilstreckenverkehrs hervortretenden Mängel werden der Natur der Sache nach durch zahlreiche, in kurzen Abständen aufeinanderfolgende und gleichmäßig über die Wasserstraße verteilte Hebestellen gemildert, durch Konzentration der Abgabenlast auf wenige, weit auseinanderliegende Hebestellen und durch ungleiche Länge der Hebestrecken verstärkt. Beispiele sind für den ersteren Fall der kanalisierte untere Main, für den zweiten Fall die Havel. Der Lokalverkehr auf kurze Entferungen wird durch das System der Hebestellen auf alle Fälle erschwert.

Die Schwächen und Fehler dieses Systems werden vermieden durch das bei weitem vollkommenere der tonnenkilometrischen Erhebung. Die folgerichtige und sachgemäße Durchführung des Gebührenprinzips bei den Befahrungsabgaben nötigt zu ihrer Bemessung nach der Zahl der zurückgelegten Tonnenkilometer, weil nur bei diesem System eine hinreichend genaue Anpassung der Abgabenleistung des Schiffers oder Frachtinteressenten an die Verkehrsleistung des Staates unter gleichmäßiger Berücksichtigung der Entfernungsunterschiede möglich ist. Das System der tonnenkilometrischen Bemessung von Schiffahrtsabgaben ist auf den reichsländischen Wasserstraßen, auf dem Donau—Mainkanal und auf dem Dortmund—Emskanal in Geltung.

Nach Entfernung werden auch die Schiffahrtsabgaben in denjenigen Fällen bemessen, wo eine öffentliche Verwaltung den Schleppdienst organisiert und die Schleppgebühren tarifiert hat. Das ist der Fall auf dem Kaiser Wilhelmkanal, dem Elbe—Travekanal, dem Teltowkanal und dem bayrischen Main. Die drei ersteren Wasserstraßen haben Durchgangs- und Streckenverkehr; es liegt in der Natur der Sache, daß in den Tarifbestimmungen für den Durchgang das Entfernungsmoment nicht hervortritt. Für diejenigen Schiffe, deren Fahrt innerhalb der Kanäle beginnt oder endigt, ist die Schleppgebühr auf dem Kaiser Wilhelm- und Teltowkanal für alle

Entfernungen kilometrisch gleich, während sie auf dem Elbe—Travekanal mit der zunehmenden Entfernung geringer wird, eine Tarifbildung, welche der Gestaltung der Selbstkosten entspricht und deshalb vom Standpunkte des Gebührenprinzips grundsätzlich gerechtfertigt ist. Dasselbe System gilt auch für die Mainkette, deren normale kilometrische Schleppgebühr sich für die ersten 32 km einer jeden Schleppleistung um einen von 40 bis 1 vom Hundert fallenden Zuschlag auf den die Ladung treffenden Hauptanteil des Schlepplohnes erhöht. Hieraus ergeben sich fallende Schlepplohnsätze nicht nur für die Fahrten von 32 km, sondern für alle Fahrten, obwohl vom 33. Kilometer ab nur noch die gleichbleibende Grundgebühr von 1 Pfg. für das Tonnenkilometer erhoben wird. Im übrigen wird die Schleppleistung bewertet auf dem Kaiser Wilhelmkanal nach dem Raumgehalt des geschleppten Fahrzeuges, auf dem Elbe—Travekanal teils nach Tragfähigkeit und teils nach Ladung, auf dem Teltowkanal ausschließlich nach Ladung und nur bei leeren Schiffen nach Tragfähigkeit, auf dem Main ähnlich wie auf dem Elbe—Travekanal, aber mit ermäßigten Sätzen für den auf die Tragfähigkeit entfallenden Gebührenanteil zugunsten der größeren Schiffe. Infolgedessen beträgt die Schleppgebühr von der Tragfähigkeitstonne für ein Kilometer bei einem Schiff von 100 t 0,56, 200 t 0,4 und 400 t 0,28 Pfg. Diese Unterscheidung ist in den Selbstkosten begründet, weil ein Schiff von 400 t einen geringeren Aufwand an Schleppkraft erfordert als 4 Schiffe zu je 100 t Tragfähigkeit. Die durch die Schleppgebühr bezahlte Leistung wird tatsächlich außer durch die Entfernung und Eintauchung auch noch durch Material und Form des Schiffskörpers bestimmt. Indessen können diese Unterschiede in einem Gebührentarif ebensowenig Berücksichtigung finden, wie die Wasserverdrängung tatsächlich keine volle Berücksichtigung gefunden hat.

c) Die Zeit.

Für die Verwirklichung des Gebührenprinzips spielt das Zeitmoment bei den Befahrungsabgaben keine Rolle. Die zeitliche Inanspruchnahme der Wasserstraße durch das fahrende Schiff möglichst abzukürzen, hat dessen Besitzer alle Veranlassung. Das gleiche Interesse hat der Besitzer des Schiffahrtsweges, da dessen Verkehrsleistung und Abgabenertrag von der Fahrgeschwindigkeit abhängt. Die letztere wird durch Verwaltungsvorschriften nur nach oben hin begrenzt, um die Beschädigung der Ufer und der Sohle durch übermäßig rasche Fortbewegung zu verhüten. Ein praktisches Bedürfnis dazu, die Schiffahrtsabgaben auch nach der Zeit der Inanspruchnahme eines Wasserweges zu bemessen, einen aus Entfernung und Zeit zusammengesetzten Berechnungsmaßstab einzuführen und durch eine solche Tarifbildung

auf Einhaltung gewisser Mindestfahrgeschwindigkeiten hinzuwirken, ist bisher nicht hervorgetreten.

Anders liegt die Sache bei den Hafenabgaben. In einem großen Teil der Seehäfen werden die Schiffahrtsabgaben für bestimmte Zeiträume erhoben, sodaß bei längerem Aufenthalte die Abgabenlast sich steigert. Dasselbe System gilt in der Binnenschiffahrt für die Schutzhäfen und für diejenigen Gruppen von Verkehrshäfen, in welchen Abgaben nach der Tragfähigkeit oder sonst nach der Schiffsgröße erhoben werden. Die Zeiteinheiten sind verschieden bemessen. Sie betragen in Emden 30, in Bremen, Brake, Nordenhamm und Geestemünde 15, in Hamburg für die auf dem Raumgehalt ruhende Kaigebühr 5 Tage, und zwar für die letztere Gebühr mit anschließenden eintägigen Zeitabschnitten, in Rotterdam für Dampfer 3 und für Segler 6 Monate. Von Binnenhäfen haben Duisburg—Ruhrort zwölfwöchentliche, die rheinischen Sicherheitshäfen vierwöchentliche, die Sicherheitshäfen an den östlicheren Strömen regelmäßig fünfzehntägige, die Berliner Wasserstraßen für das hafengeldartige Liegegeld eintägige Zeiteinheiten.

In den meisten Sicherheitshafentarifen ist die Wahl gelassen, die Abgaben entweder für Zeitabschnitte oder für die ganze Winterzeit im voraus zu bezahlen. Die Bezahlung der Schutzgebühr berechtigt innerhalb des Zeitraumes, für welchen sie entrichtet ist, zum Aufenthalt in allen oder doch den meisten Sicherheitshäfen des in Betracht kommenden Stromgebietes. Die Abgabe hat in der Regel fallende Sätze für die nächstfolgenden Zeiteinheiten; das gilt namentlich für die Seehäfen der Unterweser — nicht für Emden und Hamburg — und für die Sicherheitshäfen in der Binnenschiffahrt.

Dagegen sind für das Berliner Liegegeld steigende Sätze bei längerem Aufenthalt vorgesehen, um hierdurch einen verstärkten Antrieb zu rascher Erledigung des Lösch- und Ladegeschäfts in den überfüllten hauptstädtischen Wasserstraßen zu geben.

In der Regel wird es freilich eines derartigen Antriebes überhaupt nicht bedürfen, weil der Eigentümer eines im Transportgewerbe verwendeten Fahrzeuges selbst das größte Interesse daran hat, die Hafenaufenthalte auf ein möglichst geringes Maß zu beschränken und die für die Schiffahrt geeignete Jahreszeit zu einer möglichst großen Zahl von Reisen zu verwenden. Das ist auch der Grund, weshalb in einer großen Anzahl von Häfen von der Bemessung der Schiffahrtsabgaben nach Zeiteinheiten abgesehen worden ist und ohne Nachteil abgesehen werden konnte. Zu diesen Häfen gehören insbesondere die preußischen Ostseehäfen, wo die Abgaben von dem Raumgehalt zweimal — beim Eingange und Ausgange — im übrigen aber ohne Rücksicht auf die Dauer des Löschens und Ladens oder des sonstigen Aufent-

halts erhoben werden. Für die Freihaltung des Hafens von unbeschäftigten Fahrzeugen kann schließlich auch verkehrspolizeilich gesorgt werden.

Indessen gibt es von der Regel, daß durch das eigene Interesse des Schiffseigners für die Einschränkung der Hafenaufenthalte auf das Maß des Unerläßlichen genügend gesorgt ist, doch auch Ausnahmen, welche die zeitliche Begrenzung der durch einmalige Zahlung von Schiffahrtsabgaben erkauften Hafenbenutzung zweckmäßig erscheinen lassen. Solche Ausnahmen kommen namentlich in solchen Fällen vor, wo ein Schiff vorübergehend als Lagerraum benutzt oder wegen mangelnder Beschäftigung oder nicht lohnender Betriebsweise oder wegen bevorstehender Abwrackung stillgelegt wird. In diesen Fällen ist es vom Standpunkte des Gebührenprinzips gerechtfertigt und zweckmäßig, die Hafenabgaben nach Zeiteinheiten zu bemessen und bei längerem Schiffsaufenthalte mehrfach zu erheben.

§ 3. Die Schiffahrtsabgaben im weiteren Sinne.

Bei den Schiffsabgaben im weiteren Sinne[1] handelt es sich um diejenigen Gebühren, welche für die Behandlung der Schiffsgüter bei der Ein- und Ausladung und am Lande innerhalb des Hafenbezirks zu entrichten sind. Die wichtigeren Abgaben dieser Art sind die Schleppgelder, Krangelder, Kippgelder, Lagergelder, Hafenbahngelder und Arbeitsgebühren.

a) Schleppgelder kommen in einigen großen Häfen, deren Verwaltungen dem Verkehre Schleppdampfer zur Verfügung stellen, namentlich in Duisburg-Ruhrort vor. Im allgemeinen wird der Schleppdienst für ein- und auslaufende oder innerhalb des Hafens zu bewegende Schiffe der Privattätigkeit überlassen: die Hafenschlepper werden hauptsächlich deshalb vorgehalten, um den eigenen Bedarf der Verwaltung an Schleppkraft zu decken und ihr gleichzeitig einen gewissen Einfluß auf den Schleppbetrieb zu wahren. Mit Rücksicht auf die Kürze der in Betracht kommenden Entfernungen ist hier die Abgabe nicht nach Tonnenkilometern, wie für den Schleppdienst auf Wasserstraßen, sondern nach festen Sätzen für Dampfer und nach der Schiffsgröße für andere Fahrzeuge bemessen.

b) Die Krangelder sind teils nach der Zeit der Kranbenutzung, teils nach dem Gewichte der gekranten Güter, teils nach einem aus Zeit und Gewicht kombinierten System bemessen. Der Kombination wird in der Regel die Gewichtsberechnung zugrunde gelegt mit der Maßgabe, daß entweder in einer gewissen Zeiteinheit — etwa in einer Stunde — ein bestimmter Mindestbetrag an Abgaben aufkommen muß, widrigenfalls dieser

[1] Vgl. S. 5.

Mindestbetrag für die Zeiteinheit erhoben wird, oder bei Überschreitung einer gewissen Kranleistung in der Zeiteinheit eine Ermäßigung der nach Gewicht berechneten Abgabe eintritt. Der Zweck dieser Berechnungsweisen ist darauf gerichtet, einen Antrieb zu möglichst rationeller Ausnutzung der Krane zu geben. Es bedarf keiner Erläuterung, daß der auf die einzelne Kranleistung entfallende Selbstkostenanteil um so geringer ist, je intensiver eine derartige Verladungsanstalt ausgenützt wird. Schon bei der eigentlichen Betriebsleistung ist die Verwirklichung des Gebührenprinzips eine ziemlich schwierige Aufgabe; sie wird weiter kompliziert durch die Notwendigkeit der angemessenen Bewertung des auf die einzelne Kranleistung entfallenden Anteils an dem Aufwande für Verzinsung und Abschreibung. Das Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung, die Inanspruchnahme des Kranes und die Möglichkeit seiner Ausnutzung ist verschieden, insbesondere nach der Beschaffenheit der Güter und nach ihrem Gewicht[1]. Für Güter über ein gewisses Gewicht hinaus werden die Krangelder in manchen Häfen nicht nach gleichen, sondern nach steigenden Einheitssätzen erhoben. In Cöln steigen die Einheitssätze von 2 bis zu 30 Pfg., in Bremerhaven von 5 bis 65 Pfg. für 100 kg; auch in Hamburg sind die Kransätze ähnlich gestaffelt. Die Versuche zu möglichst sachgemäßer Durchführung des Gebührenprinzips bei den Krangeldern haben zu sehr verschiedenen Tarifbildungen geführt, deren Mannigfaltigkeit den Beweis dafür liefert, daß es sich hier keineswegs um besonders „klar erkennbare" Leistungen handelt, wie Gothein in seiner Mannheimer Rede vom 16. Februar 1907 annimmt.

c) Für das Kippen von Kohlenwagen wird in den Ruhrhäfen eine nach dem Gewichte der gekippten Ladung berechnete Gebühr mit verschiedenen Sätzen für leicht zu kippende Kohlen, schwer zu kippende Kohlen und Koks erhoben. Die Unterscheidung entspricht der Abstufung in den Selbstkosten, also dem Gebührenprinzip. Die Kippleistung bezieht sich freilich nicht nur auf die Ladung, sondern auch auf den Eisenbahnwagen; indessen kann dieser Umstand unberücksichtigt bleiben, weil andere als voll geladene Wagen nicht vorkommen und der Unterschied hinsichtlich des Verhältnisses von toter Last zur Nutzlast bei den verschiedenen Wagengattungen nicht sehr erheblich ist.

d) Lagergeld wird nach Zeit und Fläche, zuweilen auch nach der Menge — Gewicht, Raumgehalt oder Stückzahl — der gelagerten Güter bemessen. Der letztere Maßstab entspricht dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung nicht so vollkommen wie derjenige der Fläche; außerdem ent-

[1] Ein weiteres Moment von großer praktischer Bedeutung liegt in dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein der Möglichkeit, bei der Kranung von losen Massengütern selbstentladende Fördergefäße anzuwenden.

hält er keinen besonderen Antrieb zur sorgfältigen Ausnutzung des Flächenraumes, insbesondere durch höheres Aufschichten der zu lagernden Güter. Die Tarifierung des Lagergeldes als öffentliche Schiffahrtsabgabe pflegt nur insoweit stattzufinden, als es sich um diejenige vorübergehende Niederlegung der Schiffsgüter handelt, welche aus verkehrstechnischen Gründen, insbesondere durch den Wechsel der Transportmittel zwischen Schiff und Landfuhrwerk oder zwischen Schiff und Eisenbahn, zuweilen auch zwischen zwei verschiedenen Schiffen erforderlich wird. Der Anlaß liegt häufig darin, daß das eine der beiden Transportmittel nicht rechtzeitig für die Weiterbeförderung zur Verfügung steht.

Dagegen wird die Bemessung des Entgeltes für langfristige Lagerungen, welche nicht durch verkehrstechnische Momente, sondern durch geschäftliche Dispositionen, insbesondere auch spekulative Zwecke, veranlaßt sind, grundsätzlich dem freien Ermessen der beteiligten Hafenverwaltungen oder Privatunternehmer überlassen [1].

e) Das Hafenbahngeld wird teils nach dem Gewicht der Güter, teils nach der Wagenzahl berechnet; letzteres ist schon deshalb notwendig, weil auch die Bewegung leerer Wagen innerhalb eines Hafens in Betracht kommt. Zuweilen wird allerdings diese Bewegung gebührenfrei ausgeführt. Von weiteren Unterscheidungen nach der Größe der Wagen und der Güterart wird mit Rücksicht auf die Geringfügigkeit der Transportentfernungen meist abgesehen.

f) Bei Arbeitsgebühren handelt es sich im wesentlichen um die Erstattung von Löhnen, welche die Hafenverwaltung für die von ihr übernommenen Arbeitsleistungen auslegt, unter Hinzurechnung eines entsprechenden Anteils an den Generalunkosten der Verwaltung. In Hamburg wird das Lösch- und Ladegeschäft — von gewissen Ausnahmen abgesehen — durch die Hafenverwaltung besorgt gegen Entrichtung einer Abgabe von 1 M. auf die Tonne, welche in der Hauptsache wohl als Arbeitsgebühr anzusehen ist. Ähnliche Abgaben kommen aber auch in anderen Häfen vor.

B. Die Bemessung nach anderen Grundsätzen.

§ 4. Die Leistungsfähigkeit.

Das Gebührenprinzip ist, wie bereits erwähnt, keineswegs allein ausschlaggebend für die tatsächliche Bemessung der Schiffahrtsabgaben. Es gibt kaum einen einzigen Tarif, dessen Gestaltung nicht durch andere Gesichts-

[1] Vgl. Preuß. Ministerialblatt der inneren Verwaltung 1896 S. 129 Runderlaß vom 11. Juni 1896.



punkte mehr oder weniger mitbestimmt wäre. Die Berechtigung dieses Zustandes und seine praktische Notwendigkeit sind auch im allgemeinen unbestritten.

Von den Grundsätzen, welche neben dem Gebührenprinzip in der Tarifbildung zur Geltung kommen, ist der wichtigste derjenige, daß bei der Bemessung der Schiffahrtsabgaben auch auf die wirtschaftliche Lage der Benutzer von Schiffahrtsanstalten Rücksicht zu nehmen sei. Die Leistung des Abgabepflichtigen wird in den Tarifen regelmäßig nicht nur nach der Gegenleistung, sondern auch nach der Leistungsfähigkeit bemessen.

Ausnahmsweise haben die Ältesten der Kaufmannschaft in Berlin bei Begutachtung der Entwürfe zu den jetzigen Ladungstarifen auf den preußischen Binnenwasserstraßen im Jahre 1901 den allgemeinen Grundsatz aufgestellt:

> „daß mit der Regelung der Gebühren für die Benutzung öffentlicher Verkehrseinrichtungen die verschiedene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Benutzenden nichts zu tun habe."

Indessen ist dieser starr doktrinäre Standpunkt völlig vereinzelt, im praktischen Leben nirgends durchgeführt und tatsächlich undurchführbar.

Das Moment der Leistungsfähigkeit wird bewertet nach der Verdienstmöglichkeit im allgemeinen und im einzelnen Falle.

Die Berücksichtigung der allgemeinen Verdienstmöglichkeit zeigt sich zunächst darin, daß tatsächlich nicht — wie es dem Gebührenprinzip an sich entsprechen würde — die ganze Schiffsgröße oder Wasserverdrängung, sondern nur der für das Frachtgeschäft nutzbare Teil des Schiffsraumes bei der Berechnung von Schiffahrtsabgaben regelmäßig in Betracht gezogen wird.

Im übrigen ist auch die Beschaffenheit des Fahrzeugs von Einfluß auf seine allgemeine Verdienstmöglichkeit. Diese Möglichkeit ist für größere Fahrzeuge in höherem Maße vorhanden als für kleinere und für Dampfer in höherem Maße als für Segler. Die Verdienstmöglichkeit im einzelnen Falle ist insbesondere bedingt durch die Länge der Schiffsreisen sowie durch das Maß und die Art der Beladung; sie ist für weite Fahrten besser als für kurze, sie ist für ein Schiff um so besser, je vollständiger seine Ladung ist, und sie ist für manche Arten von Ladungen besser als für andere. Selbstverständlich sind diese Momente nicht die allein bestimmenden für die Einträglichkeit eines Schiffes oder für den Verdienst aus den einzelnen Schiffsreisen, und ihr Vorhandensein hat nicht in jedem Falle die Wirkung, welche bei der Aufstellung von Abgabentarifen als die regelmäßig eintretende vorausgesetzt wird. Nicht immer wird mit größeren Schiffen, mit Dampfern, auf weiteren Fahrten, mit größeren und wertvolleren Ladungen mehr verdient als mit kleineren Schiffen, mit Seglern, auf kürzeren Fahrten, mit

kleineren und weniger wertvollen Ladungen; aber in der großen Mehrzahl der Fälle und unter sonst gleichen Umständen geben diese Momente allerdings für den wirtschaftlichen Erfolg der Schiffahrtsbetriebe den Ausschlag. Sie sind maßgebend zwar nicht unmittelbar für den Verdienst, aber für die Verdienstmöglichkeit und insofern für die allgemeine und besondere Leistungsfähigkeit derjenigen, welche für die Benutzung von Wasserstraßen und Häfen zu Schiffahrtsabgaben herangezogen werden sollen.

Was zunächst die allgemeine Verdienstmöglichkeit anbetrifft, so wird in Deutschland nirgends die volle Wasserverdrängung oder Schiffsgröße der Abgabenbemessung zugrunde gelegt, sondern in der Binnenschiffahrt nur die durch die Ladung veranlaßte oder mögliche Verdrängung, unter Außerachtlassung der Eintauchung des Leertiefganges, während in der Seeschiffahrt nicht der Bruttoraumgehalt, sondern nur der nach Abzug der Maschinen-, Kohlen- und Mannschaftsräume übrigbleibende Nettoraumgehalt abgabepflichtig gemacht wird. Der Unterschied ist naturgemäß bei Dampfern sehr viel größer als bei Segelschiffen. Im Auslande kommt die der Konsequenz des Gebührenprinzips entsprechende Erhebung von Seeschiffahrtsabgaben nach dem Bruttoraumgehalt zuweilen vor; namentlich in dem für den deutschen Handel sehr wichtigen Hafen von Rotterdam.

In der Nichtberücksichtigung der Wasserverdrängung des Leertiefganges bei Binnenschiffen liegt eine Bevorzugung der kleineren Fahrzeuge vor den größeren, weil die ersteren ein verhältnismäßig größeres Eigengewicht und deshalb eine größere Eintauchung im leeren Zustande haben.

Der Einfluß der Schiffsgröße auf die Verdienstmöglichkeit ergibt sich daraus, daß das Anlagekapital und die Betriebskosten der Schiffahrt nicht in gleichem Maße zunehmen wie die Tragfähigkeit oder der Raumgehalt des Fahrzeuges. Ein großes Schiff ist verhältnismäßig billiger als ein kleines, und innerhalb gewisser Grenzen gilt dasselbe von den laufenden Ausgaben. Es kommt hinzu, daß ein größeres Fahrzeug ein größeres Anlagekapital darstellt als ein kleineres; der Besitzer des letzteren wird im allgemeinen zu den schwächeren Faktoren im Wirtschaftsleben gehören.

Mit Rücksicht hierauf werden in der See- und Binnenschiffahrt die kleineren Fahrzeuge vielfach dadurch vor den größeren begünstigt, daß ihnen geringere Abgabensätze für die Tarifeinheit — die Tragfähigkeitstonne oder den Kubikmeter-Nettoraumgehalt — auferlegt werden. In der Seeschiffahrt werden hierbei im allgemeinen nur zwei Größenklassen unterschieden, nämlich Fahrzeuge bis zu 200 cbm und darüber. Ausnahmsweise liegt nach dem Tarif für den Kaiser Wilhelmkanal die Grenze bei 50 britischen Registertonnen oder 141 cbm, in den mecklenburgischen Häfen bei 170 und in

Hamburg bei 100 cbm[1]. Die Ermäßigung für die kleineren Fahrzeuge beläuft sich der Regel nach auf die Hälfte; auf dem Kaiser Wilhelmkanal ist sie indessen geringer. In dem Abgabentarif für die Seewasserstraße zwischen Stettin und Swinemünde werden drei Schiffsklassen unterschieden, unter 2000 cbm, von 2000—2500 cbm und über 2500 cbm, von welchen die erste nur eine Raumgebühr entrichtet, während die beiden letzteren außerdem noch eine Ladungsabgabe zahlen, welche für die größte Klasse doppelt so hoch ist wie für die mittlere. Eine weitergehende Staffelung nach der Schiffsgröße findet sich in dem Abgabentarif für die Seewege zwischen Königsberg und Pillau, wo für den auf den Raumgehalt entfallenden Teil der Abgabe 12 Größenklassen mit steigenden Einheitssätzen von 1 bis 12 Pfg. vom Kubikmeter gebildet sind. Die erste Klasse enthält die Fahrzeuge bis zu 800 cbm, während die übrigen um je 200 cbm in der Obergrenze und um je 1 Pfg. im Einheitssatze steigen; über die 12 Pfg.-Klasse hinaus findet eine weitere Steigerung nicht statt. Der zunächst auffallende Umstand, daß die Einheitssätze für die Abgabe auf dem Kaiser Wilhelmkanal umgekehrt mit zunehmender Schiffsgröße fallen[2], erklärt sich durch die besonderen Verhältnisse dieses Kanals, der fast ausschließlich Durchgangswasserstraße ist und deshalb den Wettbewerb mit dem Seewege um Skagen zu berücksichtigen hat. Die durch Vermeidung dieses Seeweges erreichbare Betriebskostenersparnis bildet die Grenze, innerhalb deren die Kanalverwaltung mit ihren Ansprüchen auf Schiffahrtsabgaben sich halten muß. Da nun die Ersparnis bei den größeren, vorteilhafter arbeitenden Schiffen verhältnismäßig geringer ist als bei den kleineren, so sind auch die ersteren mit geringeren Einheitssätzen für die Registertonne belastet.

In der Binnenschiffahrt kommt die Begünstigung der kleineren Fahrzeuge weniger zur Geltung. Indessen findet in dem Abgabentarif für die märkischen Wasserstraßen vom 16. Juni 1902 eine solche Begünstigung insofern statt, als die Einheitssätze von der Ladung auf den Wasserstraßen zweiter Ordnung, welche nur kleineren Fahrzeugen zugänglich sind, hinter den Einheitssätzen für die Wasserstraßen erster Ordnung um 9 bis 20 vom Hundert zurückbleiben.

[1] Im allgemeinen ist der Kubikmeter die Tarifeinheit für Seeschiffahrtsabgaben in Deutschland. Nur in den Tarifen für den Kaiser Wilhelmkanal und für die Seewasserstraße Rostock—Warnemünde sowie für den Rostocker Hafen sind die Abgaben nach britischen Registertonnen berechnet. Eine britische Registertonne ist gleich 2,83 cbm Raumgehalt nach deutschem Maß.

[2] Die Tarifsätze sind von 60 Pfg. für die ersten 400 t gestaffelt auf 40 Pfg. für die nächstfolgenden 200 t, 30 Pfg. für weitere 200 t und 20 Pfg. für die dann überschießenden.

Die Bemessung der Abgaben nach der Ladung steht — wie auch aus dem Beispiel der Seewasserstraße zwischen Stettin und Swinemünde hervorgeht — der Begünstigung kleinerer Fahrzeuge tariftechnisch nicht im Wege: man kann die Einheitssätze von der Ladung verschieden bemessen nach der Größe des Fahrzeuges. Indessen würde die Erhebung dadurch wesentlich erschwert werden, zum Nachteil der Schiffahrt sowohl als auch der Verwaltung.

In der Seeschiffahrt hat ferner die Erfahrungstatsache, daß die Segelschiffahrt weniger einträglich und deshalb hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben schonungsbedürftiger ist als die Dampfschiffahrt, fast überall zur Differenzierung der Abgaben geführt. In den preußischen Häfen der Ostseeküste bezahlen die Dampfer regelmäßig 12, die Segler 10 Pfg. vom Kubikmeter. Die entsprechenden Zahlen für das bremische Feuer- und Bakengeld sind 14 und 10 Pfg., während in Lübeck die Dampfer 15 und die Segler 12,5 Pfg. regelmäßig entrichten. In Rostock betragen die Sätze 50 und 40 Pfg. von der Registertonne, in den Weserhäfen 4 und 3 Pfg. vom Kubikmeter.

Die Überlegenheit der Dampfer über die Segler beruht im wesentlichen auf ihrer größeren Fahrgeschwindigkeit und Regelmäßigkeit und der dadurch ermöglichten besseren Ausnutzung der Schiffsräume. Allerdings ist bei der Differenzierung der Abgabensätze nicht lediglich diese Überlegenheit, sondern auch der Umstand in Betracht gezogen worden, daß die Dampfer bei der neuen Schiffsvermessungsordnung vom 1. März 1895 hinsichtlich der Abzüge für Maschinenraum begünstigt worden sind. Der Abzug stellt sich auf etwa 32 vom Hundert, während der wirkliche Maschinenraum nur etwa 20 vom Hundert des Bruttoraumgehalts ausmacht. Infolgedessen haben sich seit 1895 die abgabepflichtigen Schiffsräume bei den Dampfern etwas verkleinert. Außerdem repräsentiert der Dampfer sowohl in der Seeschiffahrt als auch in der Binnenschiffahrt ein weit höheres Kapital als ein anderes Fahrzeug von gleicher Größe.

Da die dampfgeschleppten Seeleichter ungefähr die gleichen wirtschaftlichen Vorzüge haben wie die Seedampfer, sind sie ihnen in Preußen hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben gleichgestellt.

In der Binnenschiffahrt hat man von einer Mehrbelastung der Dampfer abgesehen, obwohl sie auch dort die leistungsfähigeren und die Wasserstraßen stärker beanspruchenden Fahrzeuge sind, hauptsächlich aus dem Grunde, weil die zunehmende Benutzung der Dampfkraft die Geschwindigkeit der Güterbewegung auf den Wasserstraßen steigert und damit deren Ausnutzung entsprechend verbessert[1]. Es ist das eine Erwägung, die nicht im Rahmen des

[1] Das hier über Dampfer Gesagte gilt in ungefähr gleichem Maße auch von

Gebührenprinzips, sondern lediglich auf dem verkehrspolitischen Gebiete liegt. Die Verwendung der Dampfer in der See- und Binnenschiffahrt ist übrigens auch insofern wesentlich verschieden, als die Seedampfer hauptsächlich zur Beförderung von Gütern und Personen, die Binnendampfer hauptsächlich zum Schleppen von Fahrzeugen dienen, und damit den Leinpfad entlasten oder überflüssig machen.

Um die Dampfer nicht nach dem Gebührenprinzip, sondern nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zu den Schiffahrtsabgaben heranzuziehen, ist auch deren Bemessung nach der Maschinenkraft oder nach der Kesselheizfläche in Betracht gekommen; indessen hat sich dieser Gedanke nicht als praktisch durchführbar erwiesen. Die wirksame Maschinenleistung ist in solcher Weise nicht mit genügender Sicherheit festzustellen, und sie gibt überdies keinen einwandfreien Maßstab für die ökonomische Leistungsfähigkeit des Dampfers.

Unter denjenigen Faktoren, welche für die Verdienstmöglichkeit und insofern für die Möglichkeit der Auferlegung von Schiffahrtsabgaben im einzelnen Falle bestimmend sind, spielt die Fahrtlänge eine sehr bedeutende Rolle. Das Entfernungsmoment und die hierdurch bedingte Ausdehnung der Transportleistung ist von erheblichem Einfluß auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der Schiffahrt. Je weiter die Reisen eines Schiffes sind, um so günstiger ist das Verhältnis der Fahrzeit zu der durch das Löschen und Laden bedingten Ruhezeit, um so höher und günstiger ist die Ausnutzung von Personal und Material, um so geringer sind die Selbstkosten. Das allgemeine Wirtschaftsgesetz, wonach die Selbstkosten im umgekehrten Verhältnis mit dem Umfange der Produktion sich entwickeln, gilt auch von der Produktion von Transportleistungen im Schiffsverkehr. Die Schiffahrt ist, wie bereits oben erwähnt[1], das eigentliche Mittel für die Güterbeförderung auf größere Entfernungen. Sie ist gerade in dieser Hinsicht den Eisenbahnen überlegen, während sie mit ihnen auf kürzere Strecken schon deshalb im allgemeinen nicht konkurriert, weil die Beladung und Entladung des viel weniger tragfähigen Eisenbahnwagens weit schneller geschehen kann und geschieht als die Beladung und Entladung eines Schiffes. Der in den längeren Hafenaufenthalten der Schiffe liegende Betriebsnachteil wird erst bei den größeren Transportweiten wieder ökonomisch ausgeglichen.

---

elektrisch bewegten Schraubenschiffen, die neuerdings im Güterverkehr auf den märkischen Wasserstraßen, und zwar zunächst für die Ziegelbeförderung, eine größere Bedeutung zu gewinnen scheinen. Es handelt sich dabei um Lastkähne mit Akkumulatorenbetrieb.

[1] Vgl. S. 42.

Wenn hiernach die Verdienstmöglichkeit der Schiffahrt mit der Länge der Fahrten wächst, so folgt daraus die Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit höherer Belastung der weiteren Entfernungen und die Angemessenheit von Tarifermäßigungen für kürzere Strecken. In der Seeschiffahrt ist dieser Gesichtspunkt in der Weise verwirklicht, daß der Küstenfahrt, welche der Natur der Sache nach im allgemeinen weit geringere Transportentfernungen hat als die überseeische Schiffahrt, bedeutende Begünstigungen hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben eingeräumt sind. Die Küstenfahrer haben ohne Unterschied der Größe in der Regel die Hälfte der für andere Schiffe geltenden Abgaben zu entrichten; in den Ostseehäfen, wo die Abgaben für den Eingang und Ausgang besonders zu entrichten sind, pflegen sie von den Eingangsgebühren befreit zu sein, was im allgemeinen eine Ermäßigung auf die Hälfte bedeutet [1].

In der Binnenschiffahrt kommen Staffelungen der Sätze für Befahrungsabgaben auf Wasserstraßen nach der Entfernung weder in Deutschland noch in einem anderen Staate des europäischen Festlandes vor [2]. In der gegen die preußischen Abgabenpläne gerichteten Dresdener Protestversammlung vom 18. Januar 1907 erklärte einer der heftigsten Gegner, der Kommerzienrat Richter aus Dessau, ein in der Praxis stehender Mann, die gleichmäßige kilometrische Erhebung der Schiffahrtsabgaben als das vom Standpunkte der Gerechtigkeit allein zulässige Verfahren, wie aus dem von der Dresdener Handelskammer verbreiteten stenographischen Protokoll hervorgeht. Diese Auffassung kann jedoch nicht als eine solche anerkannt werden, die in den wirtschaftlichen Verhältnissen der Binnenschiffahrt begründet ist. Im allgemeinen wird die Schiffsfracht mit der zunehmenden Entfernung — soweit nicht Erschwernisse im Fahrwasser eine Abweichung bedingen — verhältnismäßig billiger, und die Ersparnis der Eisenbahnfracht gegenüber entsprechend größer. Das gilt ganz besonders gegenüber den nicht gestaffelten Eisenbahntarifen; diejenigen Massengüter, welche auf der Eisenbahn durch Staffeltarife begünstigt sind, wie namentlich Kohlen, Erze und andere Rohstoffe, sind

[1] Diese Annahme würde nur dann nicht zutreffen, wenn die Zusammensetzung der Ladung beim Eingange und Ausgange sich derartig ändert, daß nach den mehrere Güterklassen vorsehenden Tarifen verschiedene Einheitssätze vom Raumgehalt zur Anwendung kommen, was aber nur ausnahmsweise geschehen wird.

[2] Auf den kurzen englischen Binnenwasserstraßen kommen gestaffelte Abgabentarife mit fallenden Sätzen und auffallend kleinen Entfernungsabschnitten vor. Die wirtschaftliche und finanzielle Grundlage dieser Tarifbildungen ist nicht hinreichend erkennbar. Als Beispiel mögen die Schiffahrtsabgaben auf der Themse erwähnt werden, die schon nach 20 englischen Meilen — 32,18 km — um ein Fünftel fallen.

eben deshalb auf den Wasserstraßen mit besonders niedrigen Schiffahrts-abgaben, den geringsten überhaupt vorkommenden Sätzen, bedacht. Durch diese niedrigen Sätze ist den aus dem Eisenbahnstaffeltarif sich ergebenden Durchschnittssätzen Rechnung getragen. Hieraus ergibt sich die Zulässigkeit steigender Abgabensätze für weitere Schiffsreisen.

Jedenfalls können aber wirtschaftliche, aus dem Moment der Leistungsfähigkeit und Verdienstmöglichkeit der Schiffahrt hergeleitete Gründe für eine Staffelung der Befahrungsabgaben mit fallender Skala bei zunehmender Entfernung nicht geltend gemacht werden. Man wird insbesondere nicht nachweisen können, daß das aus den Seehäfen einkommende Getreide, dessen Frachtkosten auf der Eisenbahn ein vielfaches derjenigen auf den Binnenwasserstraßen betragen, einer Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben mit zunehmender Entfernung bedarf, um die Wettbewerbsstellung der Binnenschiffahrt gegenüber den Eisenbahnen inbezug auf die Getreidebeförderung zu wahren. Das Beispiel ist insofern von praktischer Bedeutung, als die Getreidebeförderung einen sehr großen Teil der tonnenkilometrischen Gesamtleistung unserer Binnenwasserstraßen ausmacht. Auf dem Rhein kam im Jahre 1905 von etwa 6,4 Milliarden Tonnenkilometer etwas mehr als eine Milliarde auf Getreidesendungen.

Es kommt hinzu, daß die Aufwendungen für die Fahrbahn — nur um deren Erstattung handelt es sich bei den Schiffahrtsabgaben auf Binnenwasserstraßen — keineswegs mit der zunehmenden Entfernung abnehmen, sondern vielmehr bei den natürlichen Schiffahrtswegen die Tendenz zur Steigerung haben. Im großen und ganzen werden die Stromregulierungen um so schwieriger und kostspieliger, je weiter sie in die mit stärkerem Gefälle versehenen und wegen des kleineren Niederschlagsgebietes weniger wasserreichen Oberläufe vordringen, sofern dabei das gleiche Regulierungsziel, der Ausbau des Fahrwassers für eine bestimmte gleichbleibende Schiffsgröße, die Ermöglichung durchgehender Schiffahrt, vorausgesetzt wird. Der Niederrhein mit seiner größeren Wassermenge und seinem schwächeren Gefälle war für ein Schiff von gegebener Größe leichter zu regulieren als die Gebirgsstrecke oberhalb Koblenz für das gleiche Fahrzeug. Die Fahrstraße wird mit ihrer Verlängerung bergwärts im allgemeinen nicht billiger, sondern teurer. — Die wirtschaftliche Daseinsberechtigung der Staffeltarife auf den Eisenbahnen beruht darauf, daß die Betriebskosten aus analogen Gründen, wie sie bei der Schiffahrt obwalten, mit der Entfernung sinken. Auf die Bildung der Wegegelder für Wasserstraßen, der Schiffahrtsabgaben, kann das Betriebsmoment keine Einwirkung haben; nur bei Schleppgebühren kann es zur Geltung kommen, wie es auch tatsächlich geschieht.

Selbst bei den langen Wasserstraßen, deren Neubau oder Ausbau durch das preußische Gesetz vom 1. April 1905 beschlossen ist — der Kanal von Hannover nach dem Rhein ist 310 km und die Wasserstraße zwischen Oder und Weichsel 296 km lang —, ist immer nur an die Erhebung kilometrisch gleicher Abgabensätze, niemals an eine Staffelung nach unten mit wachsender Fahrtlänge gedacht worden.

Auch vom Interessenstandpunkte der beteiligten Hafenplätze kann eine solche Tarifbildung nicht gerechtfertigt werden. Die Häfen, welchen die Staffelung der Abgaben am meisten zugute kommen würde, sind die an den jetzigen Schiffahrtsendpunkten belegenen, also diejenigen, die schon aus der natürlichen Staffelung der Wasserfrachten den größten Nutzen ziehen, deren Verbindungslinien mit den Seehäfen die längsten sind, deren Zugänglichmachung für die Großschiffahrt den höchsten Gesamtaufwand staatlicher Mittel erforderte. Je weiter die Großschiffahrt in das Binnenland vordringt, um so vorteilhafter und gewinnbringender gestaltet sich die Lage des Umschlagshafens, der die Verteilung und Sammlung der ankommenden und abgehenden Güter vermittelt. Es ist schon in anderem Zusammenhange dargelegt worden, wie sehr der Vorteil der oberrheinischen Häfen Mannheim—Ludwigshafen den Nutzen der niederrheinischen Hafenplätze aus der Rheinregulierung übertrifft. Der Niederrheiu hat denn auch gegen den Gedanken der Staffelung des Wasserwegegeldes mit fallenden Sätzen nachdrücklichen Widerspruch erhoben [1].

Ein solcher Tarif würde übrigens bei denjenigen Wasserstraßen, deren Verlängerung möglich ist und erstrebt wird, eine Prämie auf die Durchführung solcher Pläne bedeuten und die Überholung der jetzigen Schiffahrtsendpunkte begünstigen, insofern zwischen diesen und den Hafenplätzen am verlängerten Schiffahrtswege nicht mehr der volle Entfernungsunterschied in den Beförderungskosten zum Ausdruck kommen kann. Wenn etwa auf dem Rhein die Großschiffahrt bis Basel oder Konstanz durch entsprechende Regulierungs- oder Kanalisierungswerke ermöglicht werden sollte, würden diese Plätze in ihrem Wettbewerbe mit Mannheim und Straßburg — abgesehen von der kürzeren Eisenbahnverbindung mit einem Teile des bisherigen Hinterlandes der beiden letzteren Häfen — auch noch durch verhältnismäßig billigere Schiffahrtsabgaben begünstigt werden. Die Kosten jener Regulierungs- und Kanalisierungsbauten müßten also hauptsächlich von demjenigen Verkehr getragen werden, der sich auf kürzeren Linien bewegt und nicht in die obersten Stromstrecken vordringt.

[1] Vgl. Bericht der Handelskammer Duisburg für 1906 S. 13.



Ebenso wie die jeweilige Fahrtlänge ist auch die jeweilige Ausnutzung der Ladefähigkeit von Einfluß auf den Gewinn der einzelnen Schiffsreise und somit auf die Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Aufbringung von Schiffahrtsabgaben; während die Fahrtlänge auf die Selbstkosten wirkt, ist die Größe der Ladung ceteris paribus bestimmend für den Rohgewinn.

In der Binnenschiffahrt wird dies Moment durch die schon aus dem Gesichtspunkte der Inanspruchnahme begründeten Ladungstarife tatsächlich mit berücksichtigt; dasselbe gilt von dem Teil der Seeschiffahrtstarife, welcher das Gewicht der Ladung für die Bemessung der Abgaben in Betracht zieht. In der nach Raumgehalt gebildeten großen Mehrzahl aller Seeschiffahrtstarife ist die Anpassung der Abgabe an die tatsächliche Frachtleistung der einzelnen Schiffsreise sehr viel schwieriger und nur in ganz ungefährer, annähernder Weise möglich. Sie geschieht meist derart, daß für Schiffe, deren Beladung eine bestimmte Grenze nicht erreicht, ermäßigte Einheitssätze vom gesamten Nettoraumgehalt bewilligt werden. Die Beladungsgrenze ist in der Regel auf 1/4 und die Ermäßigung der Raumgehaltsabgabe auf 1/2 festgesetzt. Da für die Bestimmung der Beladungsgrenze ein Zahlenverhältnis zwischen Ladungsgewicht und Raumgehalt zugrunde gelegt werden muß, so ist in den Tarifen regelmäßig vorgeschrieben, daß als volle Ladung eine solche gelten soll, deren Gewicht in Tonnen zu 1000 kg die Hälfte der Kubikmeterzahl des Nettoraumgehalts beträgt.

Abgesehen von dem Gewicht der Ladung überhaupt ist auch das Gewicht desjenigen Ladungsteiles, der in dem angelaufenen Seehafen gelöscht oder geladen wird, von praktischer Bedeutung für den Verdienst einer Schiffsreise und deshalb von berechtigtem Einfluß auf die Bemessung der nach dem ganzen Nettoraumgehalt berechneten Seeschiffahrtsabgaben. Es werden zwar in der Regel die Ladungen der Schiffe vollständig gelöscht oder geladen; aber es kommt immerhin auch vor, daß Schiffe nur einen Teil der angebrachten Ladung löschen und mit dem durch Zuladung ergänzten oder nicht ergänzten Rest wieder ausgehen, oder daß sie lediglich zur Aufnahme einer Teilladung einlaufen. In solchen Fällen gibt nicht die Beladungsgrenze an sich, sondern nur die Menge der aufgenommenen oder abgesetzten Teilladungen einen Maßstab für die Verdienstmöglichkeit der Schiffsreise, oder vielmehr des durch Aufsuchung eines Zwischenhafens entstehenden Umweges. Es ist deshalb in den preußischen Häfen, um diesen Zwischenhafenverkehr nicht zu unterbinden durch Auferlegung von Abgaben, die mit den Kosten des Umweges und dem Gewinn kleiner Teilladungen außer Verhältnis stehen würden, bei Teilladungen bis zu 1/4 eine erhebliche

Ermäßigung der Raumgehaltsabgabe neuerdings bewilligt worden; im Jahre 1906 hat Lübeck dieser Tarifmaßregel sich angeschlossen.

Eine Besonderheit auf dem Gebiete der Berücksichtigung der Ladungsmenge bei Seeschiffahrtsabgaben enthält der Tarif des städtischen Hafens in Kiel, welcher nicht das Gewicht der Ladung in Betracht zieht, sondern den tatsächlich bestauten Teil des Schiffsraumes für abgabepflichtig erklärt.

Ein weiteres Mittel zur Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit oder Verdienstmöglichkeit bei der Einzelreise liegt in der Einteilung der Güter nach Tarifklassen mit entsprechend abgestuften Abgabesätzen. Die Berechtigung der Klassenbildung ergibt sich aus allgemein wirtschaftlichen und auch aus wirtschaftlich-finanziellen Erwägungen. Die wirtschaftliche Tatsache, daß weder die Steigerung des Wertes der Güter durch ihre Beförderung auf der Wasserstraße noch der Frachtverdienst des Schiffers aus dieser Beförderung bei allen Güterarten gleich ist, nötigt zu unterschiedlicher Behandlung der letzteren. Diese unterschiedliche Behandlung ist auch insofern gerechtfertigt und zweckmäßig, als der im allgemeinen einträglichere Verkehr mit hochwertigen Gütern auf manchen Wasserstraßen überwiegend in den Händen der größeren Reedereien liegt, während die Kleinschiffer mehr auf die Verfrachtung geringwertiger Massengüter in ganzen Schiffsladungen angewiesen sind. Die kaufmännisch betriebenen größeren Reedereien pflegen ihrerseits Frachttarife herauszugeben, welche ebenfalls eine größere Zahl von Güterklassen mit verschiedenen Frachtsätzen enthalten. Da die Abgaben in ihrer Eigenschaft als Beiträge zur Unterhaltung des Verkehrsweges, volkswirtschaftlich betrachtet, lediglich Bestandteile der Gesamtaufwendungen für die Güterbewegung sind, so ist es nur zweckmäßig und folgerichtig, sie ebenso nach Güterarten zu staffeln, wie es mit den eigentlichen Frachten geschieht[1].

Die praktische Bedeutung der Klassenbildung vom Standpunkte der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit tritt deutlich in die Erscheinung, wenn man sich die Folgen der gleichmäßigen Bemessung der Schiffahrtsabgaben für alle Güter vergegenwärtigt. Wenn sie so niedrig gehalten werden, daß sie von jedem Transportgegenstande, auch von dem wenigst belastungsfähigen Massengute, getragen werden können, so muß die den übrigen Güterarten innewohnende größere Belastungsfähigkeit unausgenutzt bleiben; und wenn an Stelle eines Mindestsatzes ein der mittleren Belastungsfähigkeit entsprechender Durchschnittssatz gewählt würde, so wäre der

[1] Der Frachttarif einer Berliner Reedereifirma von 1900 für die Fahrt zwischen Berlin und Hamburg enthält z. B. acht Normaltarifklassen zu 0,35, 0,40, 0,50, 0,60, 0,70, 0,80, 0,90 und 1 Mk. für 100 kg.



Fehler der ungenügenden Ausnutzung für einen Teil der Güter nur abgeschwächt, nicht vermieden, während ein anderer Teil überlastet werden müßte. Die an sich wünschenswerte Anpassung an die individuelle Leistungsfähigkeit und Verdienstmöglichkeit wird natürlich um so vollkommener sein, je größer die Zahl der Güterklassen ist. Nach dem bis 1903 auf den märkischen Wasserstraßen geltenden Tarife hatten die Schiffsgüter tatsächlich etwa 8 und 4 Pfg. an jeder Hebestelle zu entrichten. Es gab aber unter denjenigen Gütern, welche nach diesem System in die 4 Pfennigklasse verwiesen werden mußten, weil sie 8 Pfg. nicht tragen konnten, eine erhebliche Menge von solchen, die sehr wohl zu einer Belastung mit 6 Pfg. sich eigneten; ebenso wie unter der 8 Pfennigklasse sich zahlreiche Güter befanden, die unbedenklich mit einem höheren Satze belegt werden konnten. Deshalb ist auch bei der Einführung von Ladungstarifen für die preußischen Binnenwasserstraßen die Zahl der Güterklassen fast überall von 2 auf 4 erhöht worden[1]. Auf nichtpreußischen Binnenwasserstraßen ist die Zahl der Tarifklassen oft sehr viel größer. In England hat man 8, in Frankreich auf dem Sambre—Oise- und dem Ourcqkanal 6, auf den Kanälen von St. Dénis und St. Martin 5, auf dem Kanal von St. Dizier 4 Klassen.

Die Abstufung der Abgaben nach einer entsprechenden Anzahl von Güterklassen bietet die Möglichkeit, diejenige Summe staatlicher Aufwendungen für eine Wasserstraße oder einen Hafen, deren Erstattung in Abgabenform von der Schiffahrt verlangt werden soll, in möglichst schonender Weise aufzubringen und in wirtschaftlich richtiger Weise auf die einzelnen Verkehrserscheinungen zu verteilen. Der Unterschied zwischen einer Schiffahrtsabgabe mit und ohne Klassenbildung ist in gewissem Sinne vergleichbar dem in der Personalbesteuerung bestehenden Unterschiede zwischen Einkommen- und Kopfsteuer. Wie weit man bei der Aufstellung der einzelnen Abgabetarife mit der Zahl der Klassen gehen will, ist eine praktische Frage, deren Beantwortung von der Art des Verkehrs und von der Rücksicht auf die Gestaltung des Erhebungsdienstes abhängig gemacht werden muß.

Von den Ladungstarifen für preußische Binnenwasserstraßen hat nur einer keine Klasseneinteilung, nämlich der dem reichsländischen Tarif angepaßte für die kanalisierte Saar, wo tatsächlich fast nur solche Massengüter gefahren werden, die in allen übrigen Tarifen der untersten Klasse angehören.

Auch die Hafenabgaben für die preußische Binnenschiffahrt sind, soweit sie von der Ladung erhoben werden, in der Regel nach Güterklassen ge-

[1] Das gilt auch für den Dortmund—Emskanal, der vordem einen dreiklassigen Tarif hatte, seit 1904. Nur die kanalisierte Fulda hat vorläufig zwei Güterklassen.



staffelt. Es gibt insbesondere in den Häfen Ruhrort 2, Duisburg 4, Cöln 5, Düsseldorf 7 und in den Häfen des Dortmund—Emskanals 4 Güterklassen für Ufergeld.

In der Seeschiffahrt ist das Güterklassensystem fast allgemein in der Weise durchgeführt, daß diejenigen Fahrzeuge einen — in der Regel auf die Hälfte — ermäßigten Abgabensatz vom Raumgehalt bezahlen, deren Ladung aus gewissen, weniger wertvollen und dem Reeder erfahrungsmäßig geringeren Frachtgewinn bringenden Massengütern besteht. Das Verzeichnis dieser Massengüter ist nicht für alle Häfen und Wasserstraßen völlig übereinstimmend. Früher bedingte jede, wenn auch noch so geringfügige Beiladung von Gütern der Normalklasse oder höheren Tarifklasse die Anwendung der höheren Einheitssätze auf den ganzen Raumgehalt des Fahrzeuges. Da hierdurch unter Umständen gewisse Härten entstehen können, wurde neuerdings eine Beiladung von 1/20 an Normalgütern in den preußischen Häfen ohne Anwendung der höheren Tarifsätze gestattet; diesem Vorgange hat sich Lübeck angeschlossen.

Während in den Raumgehaltstarifen für die Seeschiffahrt nur 2 Güterklassen unterschieden werden, ist deren Zahl in den das Ladungsgewicht berücksichtigenden Tarifen höher. Sie beträgt für die Seewasserstraße Königsberg—Pillau 3 und für die Unterweser zwischen Bremen und Bremerhafen 7. Es ist von Interesse, daß der Kaufmannsstaat Bremen in der Ausbildung des Güterklassensystems, also in der Individualisierung der Schiffahrtsabgaben nach der Verdienstmöglichkeit bei den einzelnen Reisen, bedeutend weitergegangen ist als die preußische Regierung. Auch bei einigen Seehäfen ist das System der Güterklassifikation in den Tarifen durchgeführt; in besonders weitgehendem Maße für den Stettiner Hafen, wo eine große Mannigfaltigkeit der Einheitssätze für das sogenannte Bohlwerksgeld besteht. Nach dem Hafengeldtarif für Königsberg wird ein Ufergeld mit 3 Güterklassen erhoben, und dasselbe gilt für den Hafentarif von Emden.

Die Gesichtspunkte für die Verteilung der Güter auf die einzelnen Tarifklassen sind keineswegs, wie Gothein in seinem Mannheimer Vortrage vom 16. Februar 1907 irrtümlich annimmt, aus den Unterschieden im Werte der Ladung zu entnehmen [1]. Der Wertmaßstab ist weder bei den bestehenden Tarifen ausschlaggebend gewesen, noch wird er es bei künftigen Tarifen sein. Die Gruppierung der Güter kann nur nach dem Grundsatze

[1] Gothein sagt dort (S. 42): „Die Bemessung der Gebühr, so wünscht man es ja, soll sich nach dem Werte der Ladung richten." Er knüpft daran die selbstverständliche Bemerkung: „Das ist zwar ein Maßstab, der allen Wertzöllen und Werttarifen zugrunde gelegt wird" usw.



und mit dem Ziele vorgenommen werden, daß die Güter je nach der Wertsteigerung, die ihnen durch Überwindung von Entfernungsunterschieden zuteil wird, mit höheren oder niedrigeren Abgabensätzen bedacht werden. Demgemäß ist bei Binnenschiffahrtstarifen in erster Reihe auf den Wettbewerb der Eisenbahnen und die Höhe der Bahnfrachten Rücksicht zu nehmen. Denn hier findet der wirtschaftliche Vorteil des Wasserweges in dem Zahlenverhältnis zwischen Eisenbahn- und Schiffsfrachten seinen Ausdruck. Wie wenig das Wertverhältnis für die Bildung der preußischen Binnenschiffahrtstarife maßgebend gewesen ist, mag an einem Beispiel erläutert werden: Getreide zahlt überall die höchsten Abgabensätze, weil es auf der Eisenbahn nach Spezialtarif I verfrachtet wird und infolgedessen auf der Wasserstraße einen sehr großen Frachtvorteil erzielt. Dagegen befindet sich Chilisalpeter, ein wichtiger Hilfsstoff des Getreidebaues, dessen Wert für die Gewichtseinheit den des Getreides übersteigt, in der niedrigsten Tarifklasse für Schiffahrtsabgaben; denn er wird auf der Eisenbahn für landwirtschaftliche Zwecke zu einem Satze gefahren, der um 20 vom Hundert hinter Spezialtarif III zurückbleibt.

Bei den Seewasserstraßen und Seehäfen liegt der Schwerpunkt mehr auf der allgemeinen Frachtempfindlichkeit der einzelnen Güter und auf dem Wettbewerbe mit anderen, namentlich auch ausländischen, Wasserstraßen und Häfen; dieser Wettbewerb macht sich nicht immer für alle Güter gleichmäßig fühlbar.

Im übrigen lassen sich theoretische Gesichtspunkte für die Einteilung der Güter in Tarifklassen ebensowenig wie für die entsprechende Staffelung der Einheitssätze aufstellen, weil es sich hierbei um Fragen handelt, die im wesentlichen nach praktischen Erwägungen von Fall zu Fall entschieden werden müssen.

Auf dem Grundsatze der Leistung nach Leistungsfähigkeit beruht auch die Belastung der mit dem Vorschleuserecht ausgestatteten Fahrzeuge mit höheren Abgaben; auf den märkischen Wasserstraßen haben sie einen Zuschlag von 50 vom Hundert zur gewöhnlichen Gebühr zu zahlen. Diese Zuschläge sind dadurch gerechtfertigt, daß die vorschleusenden Fahrzeuge rascher befördert werden, eine größere Zahl von Reisen im Jahre machen und deshalb mehr einbringen als andere.

Eine eigenartige und für den gegebenen Fall sehr wirksame Methode zur möglichst vollständigen Anpassung der Abgabe an die besondere Leistungsfähigkeit — an den Verdienst aus der einzelnen Schiffsreise — liegt dem Abgabentarif für den Fischereihafen in Geestemünde zugrunde. Dort ist nämlich die Höhe der Abgabe nicht nach dem Gewicht der, fast aus-

schließlich aus Fischen bestehenden, Ladung, sondern in Prozenten des Versteigerungserlöses bemessen. Es ist das ein Verfahren, das der Natur der Sache nach nur für einen Fischereihafen und auch da nur unter der Voraussetzung möglich ist, daß alle angebrachten Fänge, wie es in Geestemünde vorgeschrieben ist, unter öffentlicher Kontrolle versteigert werden. Die Abgabe richtet sich hier also nach dem Bruttogewinn einer jeden Fangreise.

Dasselbe System der prozentualen Belastung der Bruttoeinnahmen durch Schiffahrtsabgaben findet sich in Ungarn, wo nach den Gesetzen vom 6. Mai 1875, 23. Dezember 1880 und 2. April 1887 die Güter- und Personenbeförderung auf Wasserstraßen einer sogenannten „Transportsteuer" unterliegt, die nach wiederholten Erhöhungen jetzt für Personen- und Reisegepäck 18, für Eilgüter 7 und für gewöhnliche Frachtgüter 5 vom Hundert der Beförderungspreise beträgt und dem ungarischen Staate im Jahre 1903 eine Einnahme von 633 000 Kronen brachte[1]. Die zwischen dem ungarischen Staate und den Schiffahrtsbeteiligten streitige Frage, ob es sich dabei um eine Schiffahrtsabgabe im eigentlichen Sinne oder um eine gewerbliche Besteuerung handelt, kann hier, im Zusammenhange einer lediglich wirtschaftlichen Erörterung, dahin gestellt bleiben. Jedenfalls hat diese Art der Belastung der Schiffahrt mit öffentlichen Abgaben den Vorzug, sich der Leistungsfähigkeit der Schiffahrt besonders nahe anzupassen, indem sie — ebenso wie jene Hafenabgabe in Geestemünde — nicht nur auf die Verdienstmöglichkeit, sondern auf den tatsächlichen Verdienst, wenn auch Rohverdienst, bezogen ist. Die beiden letzten Fälle zeigen demnach das Prinzip der Bemessung von Schiffahrtsabgaben nach der Leistungsfähigkeit — im Gegensatz zum Gebührenprinzip — in seiner weitesten Anwendung.

---

[1] Außerdem wird noch ein Stempel von Fahrkarten und Frachtbriefen erhoben, der 1903 in Ungarn 87 000 Kronen abwarf. Von den Schiffahrtsbeteiligten wurde diese Abgabe seit jeher als gegen den Pariser Frieden vom 30. März 1856 und die Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1858 verstoßend angefochten, während Regierung und Volksvertretung an der völkerrechtlichen Zulässigkeit der „Transportsteuer" festhielten. Die Verbotsvorschrift jener beiden Vertragsinstrumente gegen aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation ist fast wörtlich mit der entsprechenden Bestimmung der Rheinschiffahrtsakte und inhaltlich mit dem deutsch-österreichischen Elbzollvertrage vom 22. Juni 1870 identisch. Die letztere Identität ist bezeugt durch die Denkschrift zum Entwurf einer revidierten Elbschiffahrtsakte vom 7. März 1880. Aktenstücke des Deutschen Reichstages 1880 Nr. 95. Die Fassung der Rheinschiffahrtsakte sollte damals in den Text der neuen Elbschiffahrtsakte ohne Änderung des Rechtsinhalts der letzteren übernommen werden. Vgl. Bd. I S. 19 und Bd. II S. 4 u. 5.

Dem Vernehmen nach soll die ungarische Transportsteuer anläßlich des neuesten Ausgleiches der beiden Reichshälften aufgehoben werden.



Bei den Flößereiabgaben tritt die Durchkreuzung des Gebührenprinzips durch das Prinzip der Leistungsfähigkeit darin zutage, daß Balken und vierkantig beschlagene Hölzer auf den preußischen Binnenwasserstraßen höher belastet sind als Rundholz.

§ 5. Sonstige Gesichtspunkte für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben.

Außer den bisher erörterten Grundsätzen: Leistung nach Gegenleistung und Leistung nach Leistungsfähigkeit: kommen noch eine Reihe von anderen wirtschaftlichen Momenten bei der Gestaltung von Abgabetarifen zur Geltung. Sie sind so mannigfaltig und verschieden, daß ihre vollständige Darlegung zu weit führen würde, zumal es sich dabei vielfach um Berücksichtigung von lokalen und regionalen Verhältnissen ohne allgemeineres Interesse handelt. In einzelnen Fällen sind Abgaben auf Wasserstraßen und in Häfen nach der Fahrtrichtung verschieden bemessen. Der Tarif für die Seeschiffahrtsabgaben auf der Unterweserstrecke zwischen Bremen und Bremerhaven unterscheidet bei gewissen Gütern zwischen Bergfahrt und Talfahrt. Dieselbe Unterscheidung wurde bis 1867 bei den Rheinzöllen gemacht und war damals mit der Benutzung des Leinpfades bei der Bergfahrt und seiner Nichtbenutzung bei der Talreise begründet. Die gleiche Tarifbildung bestand bis vor nicht langer Zeit noch für die Saale und den Klodnitzkanal. Die verschiedene Bemessung der Abgaben für ankommende und abgehende Güter kommt ferner in einigen Hafentarifen vor[1].

Aus verkehrspolitischen Rücksichten sind die Schiffahrtsabgaben auf den Wasserstraßen Hamburg—Rathenow—Berlin—Fürstenberg—Breslau—Cosel und Stettin—Breslau—Cosel für den Durchgangsverkehr zwischen deutschen Seehäfen und Österreich—Ungarn auf die Hälfte der normalen Sätze ermäßigt, um der sehr viel weniger leistungsfähigen Oder den Wettbewerb mit der überlegenen und überdies abgabefreien Elbwasserstraße für die Vermittelung dieses Verkehrs nicht allzusehr zu erschweren. Es sind ferner nach Analogie der Eisenbahnausfuhrtarife ermäßigte Abgabensätze auf dem Dortmund—Emskanal bewilligt worden, um gewissen Transporten nach überseeischen Bestimmungsorten die Benutzung des Kanals und des Emder Hafens zu ermöglichen.

In einigen Fällen sind besondere Ermäßigungen bewilligt für solche Fahrzeuge oder Schiffahrtsunternehmungen, welche gewisse Schiffahrtsanstalten

[1] Vgl. S. 92, wo dieses Moment bereits in anderem Zusammenhange erwähnt worden ist.

besonders häufig oder regelmäßig benutzen. Beispiele hierfür finden sich in dem Lübecker Hafentarif, welcher ein zweimal ein- und ausgelaufenes Schiff in demselben Kalendermonat vom Hafengelde für weiteres Ein- und Auslaufen befreit, und in dem Abgabentarif für den Ember Hafen, welcher die Abgabe für Reedereien mit größeren Schiffsräumen verbilligt. Wenn der durch eine Reederei dem Hafen zugeführte Gesamtraumgehalt in einem Jahre 50 000 cbm übersteigt, so ermäßigt sich die Abgabe für die überschießenden Kubikmeter auf 1/4. Für den Verkehr mit europäischen und Mittelmeerhäfen beginnt diese Vergünstigung schon bei 20 000 cbm. Es kommt hier also nicht auf die Identität des Fahrzeuges und auch nicht einmal auf dessen Eigentumsverhältnisse, sondern nur darauf an, daß es für Rechnung derselben Reederei den Hafen anläuft. Der Zweck ist in der Lübecker und Ember Tarifvorschrift der gleiche; es soll ein Anreiz zur häufigen Benutzung des Hafens gegeben und die Errichtung regelmäßiger Schiffsverbindungen begünstigt werden. Dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung entspricht eine solche Bemessung der Schiffsabgaben nicht, aber sie ist unter Umständen verkehrspolitisch und kaufmännisch richtig.

Anderseits kann es unter Umständen zweckmäßig oder notwendig sein, durch die Bemessung der Schiffahrtsabgaben den Verkehr in dem Sinne zu regeln, daß er die Schiffahrtsanstalten nicht in unzweckmäßiger und unwirtschaftlicher Weise beansprucht. Ein Beispiel hierfür ist die verhältnismäßig hohe Tarifierung der Gondeln und Sportboote auf den märkischen Wasserstraßen. Sie ist nicht auf die Erzielung von Einnahmen, sondern lediglich darauf berechnet, die durch Frachtschiffahrt außerordentlich stark beanspruchten Schleusen vor weiterer Belastung durch den, in der Nähe der Hauptstadt Berlin stattfindenden lebhaften Vergnügungsverkehr zu schützen. Ohne diesen Schutz würde die gewerblich betriebene Schiffahrt noch längere Wartezeiten an den Schleusen haben als sie jetzt schon ertragen muß[1]. Ein anderes Beispiel ist der auf regelmäßige Evakuierung berechnete Tarif für den Holzhafen in Brahemünde.

§ 6. Befreiungen.

Nicht alle Fahrzeuge und Schiffsgüter werden auf Wasserstraßen und in Häfen zu den Schiffahrtsabgaben herangezogen. Sie genießen zum Teil das Privilegium der Abgabenfreiheit. In einer Reihe von Fällen wird dieses Privilegium aus dem Gebührenprinzip hergeleitet und gerechtfertigt.

---

[1] Um die berechtigten Sportinteressen zu wahren, sind in geeigneten Fällen Ausnahmen bewilligt worden.

während es in anderen Fällen ihm widerspricht und durch sonstige Rücksichten wirtschaftlichen oder staatlichen Ursprunges begründet ist.

Die erstere Gruppe von Fällen umfaßt die Befreiungen kleiner Fahrzeuge, von welchen angenommen wird, daß sie auf natürlichen Wasserstraßen auch ohne deren tatsächlich erfolgte Verbesserung mit genügender Sicherheit und Regelmäßigkeit verkehren könnten, und daß sie für ihre Zwecke und Verkehrsbedürfnisse des tatsächlich erfolgten Ausbaues natürlicher Häfen nicht bedurft hätten. Hierher gehört die Freilassung der Schiffe bis zu 200 t Tragfähigkeit von der Abgabe auf dem kanalisierten Main, bis zu 200 cbm Nettoraumgehalt von dem Feuer- und Bakengelde auf der Außen- und Unterweser, bis zu 300 cbm Nettoraumgehalt von der Unterweserkorrektionsabgabe und von der Abgabe für den Seeweg zwischen Königsberg und Pillau und bis zu 382 cbm Nettoraumgehalt von der hamburgischen Elbschiffahrtsabgabe. Ebenso pflegen die ganz kleinen Schiffe von Hafenabgaben, in den Seehäfen wenigstens, befreit zu sein [1].

Dieser tarifarische Gesichtspunkt ist jedoch keineswegs allgemein und folgerichtig durchgeführt. Auf der großen Mehrzahl der verbesserten natürlichen Wasserstraßen sind alle Schiffe, gleichviel ob sie vor der Verbesserung verkehren konnten und verkehrt haben oder nicht, den Schiffahrtsabgaben unterworfen. Das gilt in der Binnenschiffahrt von der kanalisierten Saar, Ems, Fulda, Saale, Havel, Spree, Dahme, Oder, Netze und Brahe, sowie von den regulierten Wasserstraßen des Beetz—Riewendtsees, der Emster, Ücker, Netze und Deime; ferner in der Seeschiffahrt von der Schlei [2] und den Wasserstraßen über das Stettiner und das Frische Haff. Auch die Abgabenbefreiungen in den natürlichen Häfen erstrecken sich nicht entfernt bis zur Größe derjenigen Fahrzeuge, die auch ohne künstliche Verbesserungen ein- und auslaufen könnten.

Die Begründung oder Erklärung dieses Zustandes ergibt sich aus dem Umstande, daß Verbesserungen von Wasserstraßen und Häfen keineswegs nur denjenigen Schiffen zugute kommen, welche vorher dort nicht fahren oder sich aufhalten konnten, sondern auch den früher schon verkehrsfähig gewesenen. Vielfach liegt auf Wasserstraßen mit wechselnden Wasserständen ein Vorteil für diese kleineren Fahrzeuge darin, daß sie ihre Tragfähigkeit fortan besser und gleichmäßiger, für einen längeren Teil des Jahres oder

[1] Die Befreiungsgrenze ist z. B. in Stettin, Swinemünde, Danzig und Elbing 4, in Emden 5, in Königsberg 20 cbm.

[2] Die Befreiungsgrenze von 12 cbm für die Schleiwasserstraße ist zu niedrig, als daß sie durch die Annahme erklärt werden könnte, die Schlei wäre erst durch die Fürsorge des Staates für größere Fahrzeuge zugänglich geworden.

auch ohne alle Unterbrechung ausnutzen können. Das größte deutsche Rheinschiff hatte im Jahre 1830 eine Tragfähigkeit von 200 t. Der Durchschnitt der Rheinschiffe war noch lange Zeit nachher unter diesem Maße. Die bei den Rheinzollämtern geführte, die abgefertigten Schiffe nach 12 Größenklassen unterscheidende Statistik ergibt für 1861, daß

in	Mannheim	von	5 527	Schiffen nur	881
„	Mainz	„	18 294	„ „	2 484
„	Caub	„	12 955	„ „	2 730
„	Coblenz	„	29 283	„ „	3 190
„	Emmerich	„	14 780	„ „	1 944

eine Tragfähigkeit von 200 t und darüber besaßen. Im Jahre 1872 betrug die Durchschnittstragfähigkeit aller in Mainz, Coblenz, Cöln und Ruhrort geeichten Schiffe nur 201 t, im nächsten Jahre sogar nur 165 t.

Das größte, auf einer Wasserstraße vorkommende Schiff ist keineswegs immer dasjenige, welches am zweckmäßigsten und vorteilhaftesten ausgenutzt werden kann. Der Durchschnitt der Rheinschiffe war im Jahre 1830 bedeutend weniger tragfähig als 200 t und deshalb hat die Verbesserung der Fahrtiefe auch einem großen Teile dieser kleineren Schiffe erheblichen Nutzen gebracht. Dabei ist ferner auch zu berücksichtigen, daß die Verbesserung einer natürlichen Wasserstraße keineswegs ausschließlich in ihrer Vertiefung, sondern zu einem sehr wesentlichen Teile auch in ihrer Begradigung, Gefällausgleichung und Bezeichnung — Betonnung, Bebakung und Beleuchtung — besteht; es sind das Maßregeln, die auch den kleineren Fahrzeugen in schiffahrtstechnischer Beziehung zugute kommen.

Es ist ferner geltend gemacht worden, daß der Nutzen einer Fahrwasser- oder Hafenverbesserung für die bestehende Schiffahrt nicht nur vom schiffahrtstechnischen, sondern auch vom allgemein wirtschaftlichen Standpunkte zu beurteilen sei. Da die von solchen Verbesserungen zu erwartende Entwicklung des Handels, der Hervorbringung und des Verbrauches die Nachfrage nach Schiffsraum im ganzen zu steigern pflege, so habe auch der früher vorhandene Schiffspark mittelbare Vorteile von den inbetracht kommenden Bauten oder sonstigen Anstalten. Für viele Fälle ist diese Auffassung sicherlich zutreffend[1].

[1] Als es sich im Jahre 1900 um die Aufstellung des Tarifs für die vertiefte Seewasserstraße zwischen Stettin und Swinemünde handelte, wollten die Ältesten der Stettiner Kaufmannschaft alle, auch die kleinsten Fahrzeuge, welche der geschaffenen Mehrtiefe nicht bedurft hätten, zur Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben heranziehen, und zwar aus einem zweifachen Grunde. Erstens deshalb, weil die Vorteile

Eine Reihe von weiteren Befreiungen kennzeichnet sich als Durchbrechung des Gebührenprinzips. In den meisten Fällen beruht die Befreiung ebenso wie die Ermäßigung auf der Berücksichtigung des Momentes der Leistungsfähigkeit oder Verdienstmöglichkeit. In fast allen fiskalischen Seehäfen sind die Fischereifahrzeuge mit Rücksicht auf die schwierige Lage des Fischereigewerbes abgabenfrei gelassen, wobei allerdings auch der Wunsch nach positiver Förderung dieses für den Ersatz der Kriegsmarine besonders wichtigen Berufes mitbestimmend ist. Die kommunalen Häfen gewähren den Fischereifahrzeugen in der Regel keine Abgabenfreiheit.

Ferner bleiben in Seehäfen allgemein abgabefrei die weder löschenden noch ladenden Schiffe, welche vergeblich Ladung gesucht haben oder nur deshalb in den Hafen eingelaufen sind, weil sie Weisungen für die Fortsetzungen der Reise erwarteten oder durch Gefahren oder Beschädigungen oder sonstige Notfälle an der Erreichung ihres eigentlichen Reisezieles gehindert waren. Der gemeinsame Grund der Befreiung ist hier der Mangel eines Verdienstes oder einer Verdienstmöglichkeit aus dem Hafenaufenthalte. Der Nothafenfall wird in der Seeschiffahrt hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben wesentlich anders behandelt wie in der Binnenschiffahrt, wo in den Schutzhäfen regelmäßig Abgaben erhoben werden.

Daß die Fahrzeuge und Güter des Staates auf seinen Wasserstraßen und in seinen Häfen abgabefrei bleiben, ist selbstverständlich. Dagegen ist die Abgabenfreiheit des Königs[1] und des Reiches bei Benutzung der staatlichen Schiffahrtsanstalten ebenso wie die Abgabenfreiheit des Königs, des Staates und des Reiches bei der Benutzung nicht staatlicher Schiffahrtsanstalten eine auf staatsrechtlichen Verhältnissen beruhende Abweichung von dem Grundsatze der Leistung und Gegenleistung. Die Abgabenfreiheit des Staates in kommunalen Häfen ist zuweilen beschränkt auf Fahrzeuge und Güter, die der Wasserbauverwaltung gehören oder für deren Rechnung befördert werden.

Der Verkehr von Seeschiffen unter 200 cbm Nettoraumgehalt mit Teilladungen bis zu einem Viertel ist in preußischen Häfen abgabenfrei gelassen, um der Kleinschiffahrt hierdurch eine Unterstützung zuzuwenden.

Unter den sonst vorkommenden Befreiungen von Schiffahrtsabgaben im engeren Sinne hat nur noch diejenige der Schleppdampfer und der

---

der Begradigung und Beleuchtung des Fahrwassers auch ihnen zugute kämen, und zweitens mit Rücksicht darauf, „daß den kleineren Schiffen aus der Gesamtanlage, sofern dieselbe durch Steigerung des Verkehrs unsere Hoffnungen erfüllt, durch vermehrte Frachtgelegenheit ein indirekter Nutzen erwächst."

[1] Vgl. Preußisches Landrecht Teil II Tit. 15 § 104.

Leichterschiffe ein gewisses allgemeines Interesse. Die Schleppdampfer mit Anhang hat man auf allen Binnenwasserstraßen frei gelassen, weil sie nur als außerhalb des Schiffskörpers tätige Bewegungsmaschinen angesehen wurden; auf dem Main sind sie auch ohne Anhang abgabenfrei. Schleppdampfer in Häfen sind befreit, weil sie als notwendige Hilfsmittel des Hafenbetriebes gelten, insofern sie die örtlichen Schiffsbewegungen im Hafengebiet ermöglichen und hier ähnliche Dienste leisten, wie sie bei einer Eisenbahn durch das Rangieren bedingt sind.

Die Befreiung der Leichter in Seehäfen hat der Natur der Sache nach nur Bedeutung für die vom Raumgehalt oder der Tragfähigkeit zu entrichtenden Abgaben. Ihre Berechtigung ergibt sich daraus, daß die gleichzeitige Heranziehung des Seeschiffes und des Leichters, durch den die Ladung des ersteren eingenommen oder gelöscht werden muß, eine doppolte Belastung der Schiffsgüter zur Folge haben und größere Seefahrzeuge von der Benutzung des Hafens abschrecken würde. Auch diese Befreiung ist eine Durchbrechung des Gebührenprinzips, denn offenbar werden durch diejenigen Seeschiffe, welche sich eines Leichters bedienen müssen, weil sie nicht an den Kai kommen können, die Hafengewässer stärker beansprucht als durch andere Fahrzeuge.

In den Tarifen für Lagergelder ist die Lagerung für ganz kurze Fristen zuweilen von Abgaben befreit.

C. Räumliche und zeitliche Begrenzung des Gegenstandes der Abgabenerhebung.

§ 7. Das räumliche Moment.

Gegenstände oder Substrate der Erhebung von Schiffahrtsabgaben sind Wasserstraßen und Häfen. Es kann im einzelnen zweifelhaft sein und ist oft streitig geworden, welche Schiffahrtswege oder zusammenhängende Gruppen von Schiffahrtswegen als Einheiten für die Bemessung von Befahrungsabgaben gelten sollen, und welche Wasserflächen oder Schiffahrtsanstalten am Lande als Einheiten für die Bemessung von Hafengeldern anzusehen sind. Die Frage ist von erheblicher praktischer Bedeutung sowohl für die finanziellen Interessen als auch für diejenigen des Verkehrs. Da die Abgaben die Selbstkosten nicht übersteigen dürfen und diese nicht nur für die einzelnen Glieder eines zusammenhängenden Wasserstraßensystems, sondern auch für einzelne Abschnitte derselben Wasserstraße sehr verschieden sind, so werden bei enger Begrenzung des Gegenstandes der Abgabenerhebung die Einheitssätze der Schiffahrtsabgaben häufiger und auf kürzere Entfernung wechseln.

Es müßten beispielsweise innerhalb der märkischen Wasserstraßen besondere Tarife gelten für Havel, Spree, Dahme, Oder—Spreekanal, Finowkanal und eine ganze Reihe von anderen, teils künstlichen, teils natürlichen Wasserstraßen. Es wäre ein Zufall, wenn bei diesen Sondertarifen oder bei einer größeren Zahl von ihnen übereinstimmende Abgabensätze aus der Selbstkostenrechnung und der Verteilung des Aufwandes auf die Verkehrsmenge sich ergeben sollten; wahrscheinlich ist es nicht. Für den Verkehr wäre diese Mannigfaltigkeit der Tarife in einem zusammenhängenden Netze von Wasserstraßen unerwünscht. Aber auch die finanzielle Ergiebigkeit der Sondertarife für einzelne Wasserstraßen oder Teile von Wasserstraßen wäre geringer wie die eines Einheitstarifes für das Gesamtnetz, weil bei der Selbstkostenrechnung für das letztere die kostspieligeren und wohlfeileren, die frequenten und weniger frequenten Strecken sich ausgleichen.

Wer als Substrate der Abgabenerhebung auf kanalisierten Wasserstraßen nur die Schleusen ansieht, müßte folgerichtig auch für jede dieser Schiffahrtsanstalten einen besonderen, nach Selbstkosten und Verkehr gebildeten Tarif verlangen.

Tatsächlich ist nicht in dieser Weise vorgegangen worden, sondern man hat die Tarife im allgemeinen für größere, zusammenhängende Verkehrslinien einheitlich gebildet. Allerdings hat die geschichtliche Entwicklung es mit sich gebracht, daß nicht alle natürlichen Wasserstraßen bisher hinsichtlich der Bemessung der Schiffahrtsabgaben als Einheiten behandelt worden sind. Die Netze untersteht auf drei verschiedenen Abschnitten, die zu verschiedenen Zeiten nach und nach kanalisiert und reguliert sind, drei verschiedenen Tarifen mit abweichenden Einheitssätzen. Der aus mehreren natürlichen Wasserstraßen und einem Kanal bestehende Schiffahrtsweg zwischen Oder und Weichsel steht ebenfalls unter drei Tarifen, ebenso wie zwischen der kanalisierten oberen Oder und dem unmittelbar anschließenden Klodnitzkanal keine Tarifeinheit besteht. Dagegen sind die märkischen Wasserstraßen seit der Aufhebung der Binnenzölle im Jahre 1816 stets als einheitlicher und zusammenhängender Gegenstand der Abgabenerhebung behandelt worden; gelegentliche Versuche von beteiligter Seite, behufs Erlangung niedrigerer Abgabensätze auf einzelnen Strecken mit besonders geringen Selbstkosten diese Einheit zu durchbrechen, haben keinen Erfolg gehabt.

Es kann hier dahingestellt bleiben, inwieweit es möglich und zweckmäßig wäre, einen Teil der jetzt noch tarifarisch selbständigen Wasserstraßen unter einander zu größeren Einheiten hinsichtlich der Bemessung der Schiffahrtsabgaben zu verschmelzen. Es spielt hierbei außer wirtschaftlichen Momenten auch die Frage des Tarifsystems und Erhebungsverfahrens eine wesentliche

Rolle; durch den Übergang zur tonnenkilometrischen Erhebung oder vielmehr durch deren Verallgemeinerung würde eine solche Verschmelzung wesentlich erleichtert werden.

Jedenfalls ist die Behandlung sämtlicher Binnenwasserstraßen des preußischen Staates als einheitliche Grundlage für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben kaum in Aussicht zu nehmen, solange das sogenannte Wasserstraßennetz in seinem gegenwärtigen sehr fragmentarischen Zustande verbleibt; auch durch den Rhein—Hannoverkanal wird dieser Zustand nicht wesentlich geändert werden.

Gegen die einheitliche und gleichmäßige Tarifierung der Abgaben für alle Wasserstraßen hat schon der Finanzminister Miquel sich im preußischen Abgeordnetenhause am 23. Mai 1894[1] ausgesprochen, obwohl vom finanziellen Standpunkte aus diese Art der Bemessung der Schiffahrtsabgaben am vorteilhaftesten sein würde. Aber auch der bekannte § 19 des preußischen Wasserstraßengesetzes vom 1. April 1905 scheint eine solche Regelung nicht im Auge zu haben. Sein Wortlaut

> „Die Abgaben sind so zu bemessen, daß ihr Ertrag eine angemessene Verzinsung und Tilgung derjenigen Aufwendungen ermöglicht, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse gemacht hat."

deutet eher darauf hin, daß eine nach Flüssen oder Flußgebieten gesonderte Bemessung der Abgaben auf der reichsverfassungsmäßigen Grundlage der Selbstkostendeckung der Willensmeinung des Gesetzgebers entspricht. Die Zusammenfassung derjenigen Nebenflüsse, deren Fahrwasser zu der gleichen oder annähernd gleichen Leistungsfähigkeit wie das des Hauptstromes ausgebaut ist und infolgedessen den Übergang der Betriebsmittel des Hauptstromes gestattet, mit dem letzteren zu einer wirtschaftlichen Einheit im Sinne der gemeinsamen und ununterschiedenen Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben rechtfertigt sich durch die Natur der Sache und durch das erprobte Vorbild der märkischen Wasserstraßen, in welchen die Havel mit der Spree und Dahme seit langer Zeit zu einer Wirtschafts- und Tarifgemeinschaft vereinigt sind.

Es wäre an sich denkbar, eine solche Gemeinschaft zwischen Hauptstrom

[1] Er sagte damals:
„Weiter habe ich mehrfach hervorgehoben, daß ich es für unmöglich halte, diese Gebühren schablonenmäßig für alle Wasserstraßen, welcher Art sie auch seien, nach gleichmäßigen Taxen und gleichmäßigen Grundsätzen zu normieren."
Stenographische Berichte S. 2185.

und Nebenflüssen auch ohne vollständige Ausgleichung oder Vermischung der Ausgaben und Einnahmen etwa in der Weise zu errichten, daß man denjenigen Verkehr, den der Nebenfluß dem Hauptstrom zuführt, und den auf diesen Verkehr entfallenden Anteil an dem Ertrage der Schiffahrtsabgaben des Hauptstromes ermittelt, um dann einen entsprechenden Anteil an den Einnahmen des Hauptstromes dem Konto des Nebenflusses gutzubringen. Der durch diese Gutschrift nicht gedeckte Teil der Selbstkosten des Nebenflusses wäre entweder von dem Nebenflusse durch höhere Bemessung der Schiffahrtsabgaben oder von den beteiligten Staaten, Gemeindeverbänden oder Korporationen in anderer Weise aufzubringen. Der Gedanke einer dergestalt beschränkten Finanzgemeinschaft ist theoretisch beachtenswert und interessant; aber er wird sich kaum ohne sehr arbiträre und willkürliche Schätzungen, die wegen ihrer Unsicherheit zu großen Meinungsverschiedenheiten Anlaß geben müssen, verwirklichen lassen. Außerdem ist doch auch die Frage aufzuwerfen, ob verhältnismäßig geringe Verschiedenheiten in der Bemessung der Schiffahrtsabgaben, die durch eine solche Verselbständigung der Konten des Hauptstromes und der Nebenflüsse etwa sich ergeben könnten, und die an diese Differenzierung sich etwa knüpfenden lokalen oder regionalen Interessen es wirklich wert sind, daß um ihretwillen die an sich wünschenswerte und naturgemäße Einheitlichkeit der Tarifbildung für ein großes, in sich zusammenhängendes und durch die Natur der Dinge aufeinander angewiesenes Verkehrsgebiet zerstört wird.

Im Gegensatz zu den Wasserstraßen, wo es bei der örtlichen Abgrenzung des Gegenstandes der Abgabenerhebung auf die kürzere oder weitere Bemessung von Streckeneinheiten und die Verbindung von Linien zu einem Verkehrsnetze ankommt, handelt es sich bei den Häfen um die Zusammenfassung von örtlich nahe bei einander liegenden Schiffahrtsanstalten, insbesondere von künstlich hergestellten oder verbesserten Schiffsliegeplätzen, Kais, Kranen, Kippern und sonstigen Vorrichtungen zum Löschen und Laden, Gleisanlagen und Lagerflächen zu einer wirtschaftlichen Einheit im Sinne der kollektiven Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben. In der Praxis ist diese Zusammenfassung tatsächlich derart durchgeführt, daß die Selbstkostengrenze nur für die Gesamtheit der Aufwendungen und Erträgnisse des Hafens als maßgebend angesehen wird. Es können also beispielsweise die Überschüsse aus dem Kranbetriebe zur Ausgleichung einer Unterbilanz bei dem Betriebe von Hafengleisen und die Überschüsse aus dem Lagergelde zur Bestreitung der anderweit nicht gedeckten Kosten für die zum Hafen gehörenden Leuchtfeuer dienen. Den Konten der einzelnen Hafenanstalten wird eine selbständige Bedeutung für die Feststellung der Selbstkostengrenze

nicht zuerkannt; es findet vielmehr eine wechselseitige Ausgleichung zwischen Mehr- und Mindererträgen statt, und die räumliche Begrenzung des Gegenstandes der Abgabenerhebung umfaßt das gesamte Hafengebiet.

Dabei wird keineswegs immer zwischen den im einzelnen Falle benutzten und nicht benutzten Hafenanstalten bei der Gebührenerhebung unterschieden. Die Abgaben sind zuweilen verschieden bemessen, je nachdem ein Schiff an den Kai geht oder nicht, während sie in anderen Fällen den Charakter eines pauschalen Entgeltes für Liegefläche und Kaibenutzung haben. Niemals ist ein Unterschied gemacht zwischen Schiffen, die bei Tage und bei Nacht ein- und auslaufen, obwohl im ersteren Falle die Leuchtfeuer nicht benutzt werden. Auch hierin tritt der pauschale Charakter der zwischen Leistung und Gegenleistung bestehenden Beziehung in die Erscheinung; der Hafen als Gesamtanstalt bildet die Grundlage für die Erhebung und Bemessung der Abgaben.

§ 8. Das zeitliche Moment.

Ebenso wie die räumliche Abgrenzung in der Weise vorgenommen werden muß, daß eine gewisse Gleichmäßigkeit der Tarifbildung für größere Verkehrsgebiete und Schiffahrtsanstalten erzielt wird, so muß auch den zeitlichen Schwankungen in der Bemessung von Schiffahrtsabgaben vorgebeugt werden durch eine solche Gestaltung der Finanzwirtschaft, welche die möglichst langdauernde Beibehaltung unveränderter Abgabensätze für Wasserstraßen und Häfen ermöglicht. Die Sätze müssen deshalb so festgestellt werden, daß sie den Bedürfnissen nicht nur des Augenblicks oder einer kurzen Benutzungsperiode, sondern der gesamten Zukunftsentwicklung, soweit sie im Zeitpunkte der Tarifaufstellung absehbar und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit einzuschätzen ist, finanziell Rechnung tragen. In dieser Weise ist übrigens tatsächlich bisher schon verfahren worden, und zwar nicht nur von staatlichen, sondern auch von Gemeindeverwaltungen. Das dabei entstehende Risiko der vorübergehenden Erhebung von Abgaben über den unmittelbaren Bedarf hinaus fällt praktisch nicht ins Gewicht, sofern die angesammelten Mittel ihrem Zwecke, zur Förderung der Schiffahrtsinteressen zu dienen, erhalten und schließlich zugeführt werden. Solche Überschüsse werden, wenn Anleihen aus früheren Bauten noch zu verzinsen sind, zur verstärkten Tilgung verwendet, anderenfalls als Reservefonds für künftige Neubauten aufbewahrt und unter Umständen auf spätere Anleihen verrechnet. In dieser Weise ist namentlich bei der Ruhrschiffahrtsverwaltung, welche bekanntlich eine Organisation mit in sich abgeschlossener Finanzwirtschaft darstellt, seit jeher verfahren worden. Man hat von Zeit zu Zeit die erforderlichen Bau-

kapitalien durch Anleihen beschafft[1] und diese allmählich aus Einnahmeüberschüssen getilgt, weitere Reineinnahmen zu Verbesserungen und Erweiterungen verwendet und für große Neubauten, die sich aus laufenden Überschüssen nicht allmählich herstellen ließen, Baukapitalien angesammelt. Ein solcher Reservefonds war, als im Jahre 1902 die erste Anleihe für die im Bau befindliche großartige Erweiterung der Hafenanlagen bewilligt wurde, in Höhe von etwa 4 Millionen Mark vorhanden. Diese Art von Finanzwirtschaft ist besonders für einen Hafen, im Gegensatz zu einer Wasserstraße, deshalb gegeben, weil bei dem ersteren das Verbesserungs- oder Neubaubedürfnis mehr stoßweise und zeitlich zusammengedrängt hervortritt wie bei der letzteren. Man kann eine natürliche Wasserstraße eher durch allmähliche, langsam fortschreitende Verbesserungen zu einem höheren Grade von Leistungsfähigkeit bringen, wie einen Hafen; schon deshalb, weil die Erweiterung des letzteren große einmalige Grunderwerbskosten zu erfordern pflegt. Auch bei Gemeindehäfen finden sich übrigens ähnliche Verhältnisse hinsichtlich der Finanzgebarung und der auf ihr beruhenden Bemessung der Schiffahrtsabgaben.

Von abgabepflichtigen Wasserstraßen in Deutschland sind die Ruhr — bis zur Mitte des vorigen Jahrhunderts einer der stärkst befahrenen Flüsse — und die Außenweser hinsichtlich des zeitlichen Ausgleiches bei der Bemessung der Schiffahrtsabgaben nach den hier entwickelten Grundsätzen behandelt worden. Die Ruhr ist seit 1867 abgabefrei und jetzt ohne Verkehr; dagegen ist der Fall der Außenweser noch heute von großer praktischer Bedeutung. Es werden dort die als „Feuer- und Bakengeld" bezeichneten Schiffahrtsabgaben für gemeinsame Rechnung der drei Uferstaaten Bremen, Oldenburg und Preußen erhoben und zur Unterhaltung und Ausgestaltung der Seezeichen, sowie ferner zur Verbesserung des Fahrwassers verwendet. Die Einnahmen übersteigen bei weitem die laufenden Ausgaben, im Jahre 1905 um etwa 900 000 Mk.. Die Überschüsse werden auch hier zu Neubauten verwendet; die Abgaben sind also augenblicklich höher als sie zu sein brauchten, wenn alle Neubauten und Verbesserungen aus Anleihen hergestellt und nur die Zinsen nebst Tilgungsbeiträgen bei der Bemessung der Abgaben zugrunde gelegt würden. Der Reservefonds der Finanzgemeinschaft hatte am 31. Dezember 1905 einen Vermögensbestand von 650 000 Mk.

Diese zeitliche Ausgleichung in der Selbstkosten- und Einnahmerechnung,

---

[1] In den letzten 100 Jahren ist dies viermal, 1819, 1848, 1902 und 1904 geschehen.

bei der es vorübergehend vorkommen kann, daß die Gegenwart im Interesse der Zukunft mit höheren Abgaben belastet wird, als sie bei ständiger Anpassung an die wachsenden Bedürfnisse kurzer Perioden erforderlich wären, ist wirtschaftlich richtig und praktisch bewährt. Sie ist übrigens auch mit der Vorschrift in Art. 54 der Reichsverfassung, wonach der Ertrag der Abgaben „die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen darf", und mit den früheren, inhaltlich gleichbedeutenden Vorschriften der Zollvereinsverträge für vereinbar erachtet, jedenfalls niemals aus staatsrechtlichen Gründen beanstandet worden.

Eine ganz ähnliche Einrichtung besteht auf völkerrechtlicher Grundlage in Gestalt der internationalen Schiffahrtskommission für die Donaumündungen und der durch diese Kommission erhobenen Befahrungsabgaben. Nach dem letzten Finanzbericht der Kommission vom 31. Oktober 1906 betrug die Einnahme des damals abgelaufenen Rechnungsjahres 2 039 722 Fr., darunter 40 754 Fr. Zinsen, während die Ausgaben sich auf 1 993 543 Fr. beliefen und ein Vermögensbestand von 1 401 220 Fr. vorhanden war. Aus dem Vorhandensein eines so bedeutenden Kapitales, welches nur durch Ansammlung von Einnahmeüberschüssen vergangener Jahre entstanden sein kann, scheint hervorzugehen, daß auch hier im Interesse einer gleichmäßigen Finanzwirtschaft und Tarifpolitik eine Vorauserhebung, eine zeitweise Belastung der Vergangenheit zugunsten der Gegenwart oder Zukunft, stattgefunden hat. Der Grundsatz der Selbstkostendeckung war in Art. 16 des Pariser Friedens einfach mit den Worten „pour couvrir les frais" ausgedrückt.

Die praktischen Nachteile, welche von örtlichen und zeitlichen Verschiedenheiten in der Gestaltung der Schiffahrtsabgaben für die Verkehrsinteressen zu befürchten sind, haben überall zu dem Bestreben nach möglichster Ausgleichung und Einheitlichkeit geführt.

D. Die Höchstgrenze für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben.

§ 9. Das Anlagekapital.

a) Die ursprünglich aufgewendeten Herstellungskosten.

Bei der Bemessung der Schiffahrtsabgaben für die einzelnen Wasserstraßen und Häfen handelt es sich zunächst um die Ermittelung der verfassungsmäßigen Höchstgrenze, des Betrages der Selbstkosten[1]. Zu diesem

[1] Diese Ausführungen lehnen sich im allgemeinen an diejenigen an, welche

Zwecke ist vor allem die Feststellung derjenigen Kapitalien erforderlich, die zur Verbesserung natürlicher Wasserstraßen und Häfen sowie zur Herstellung künstlicher Wasserstraßen und Häfen bisher verwendet worden sind.

Diese Feststellung ist bei den in neuerer Zeit ausgebauten Wasserstraßen, wie bei dem Dortmund—Emskanal, dem kanalisierten Untermain, der kanalisierten Oder und der kanalisierten Fulda und bei neu hergestellten künstlichen Häfen wie Saßnitz oder Hela, auf Grund der vorhandenen Abrechnungen ohne weiteres möglich. Unsicher und zweifelhaft sind aber die Ermittelungen bei denjenigen Wasserstraßen und Häfen, deren erste Anlage oder Verbesserung viele Jahrzehnte zurückliegt, deren ursprüngliche Anlagekosten nicht mehr bekannt sind, und deren Zustand sich im Laufe der Zeit durch zahlreiche Ersatzbauten stark verändert hat. Zu dieser Gruppe gehören vor allem die märkischen Wasserstraßen, deren künstlicher Ausbau schon unter den brandenburgischen Kurfürsten vor Jahrhunderten begonnen hat, ferner die Saale und einige Binnenschiffahrtswege in den östlichen Landesteilen. Hier fehlt es vielfach an zuverlässigen Nachrichten über die ursprünglichen Baukosten, und es muß daher zur Schätzung gegriffen werden, die dann aber nicht auf die jetzigen Herstellungskosten, sondern auf die zur Zeit der Erbauung notwendig gewesenen zu richten ist. Aber auch eine solche Schätzung ist in Ermangelung der erforderlichen Anhaltspunkte nicht immer möglich.

Es ist oft bei Erörterungen über diesen Gegenstand der Gedanke ausgesprochen worden, es sei nicht sachgemäß und billig, das Anlagekapital der Vergangenheit bis in die fernste Vergangenheit hinein bei einer Selbstkostenberechnung zu berücksichtigen; man solle sich vielmehr auf die Anrechnung der von einem gewissen Zeitpunkte an erwachsenen Baukosten beschränken. Als solche Zeitgrenzen sind insbesondere die den Beginn der neuen politischen und wirtschaftlichen Ära und gleichzeitig das Ende der alten Flußzölle bezeichnenden Jahre 1866 oder 1870, das Jahr 1860 und der Beginn des Eisenbahnzeitalters in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts vorgeschlagen worden. Diese Vorschläge haben aber sämtlich das Bedenken gegen sich, daß sie zu mehr oder weniger willkürlichen Ergebnissen führen, welche sich von dem Boden der Wirklichkeit entfernen. Eine sachliche Rechtfertigung dafür, daß alle vor dem gewählten Stichjahre ausgeführten Schiffahrtsverbesserungen außer Ansatz bleiben sollen, würde sich kaum finden

der Verfasser in dem Aufsatze „Die finanzielle Entwicklung der preußischen Binnenwasserstraßen" im Archiv für Eisenbahnwesen 1902 S. 749 ff. gemacht hat. Sie haben jedoch erhebliche Erweiterungen und einige Änderungen erfahren.



lassen. Diese Art der Berechnung oder vielmehr diese Nichtanrechnung müßte beispielsweise bei der Wahl des Stichjahres 1870 für die damals seit 2 Jahren vollendete Saarkanalisierung und bei Annahme des Stichjahres 1860 für den im Jahre vorher vollendeten Berlin—Spandauer Schiffahrtskanals stattfinden. Für die Tarifbildung auf den Binnenwasserstraßen, die in Preußen kein einheitliches Netz bilden und auch hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben nicht als solches behandelt werden, würden sich aus einer so willkürlichen Kapitalberechnung seltsame Ungleichheiten ergeben, die von den Benutzern der nach dem Stichjahre erbauten Schiffahrtswege ohne Zweifel nachdrücklich bekämpft werden würden. Wenn jetzt oder in den nächsten Jahren die Erhebung von Rheinschiffahrtsabgaben für gemeinsame Rechnung der beteiligten Staaten unter Verzichtleistung auf die Baukosten früherer Stromverbesserungen zustande kommen sollte, würde es sicherlich nicht als sachgemäß und billig angesehen werden, daß der schon verausgabte Teil der Baukosten für die im Jahre 1906 begonnene Stromregulierung zwischen Mannheim und Straßburg bei der Selbstkostenrechnung gestrichen werden sollte, weil zufällig die Begründung der Finanzgemeinschaft und der Beginn der Abgabenerhebung mitten in die Bauausführung fällt.

Übrigens müssen auch kommunale Schiffahrtsanstalten bei ihrer Finanzgebarung mit der Gesamtsumme des tatsächlich aufgewendeten Anlagekapitals rechnen; sie können sich nicht mit der formalen Grenze eines Stichjahres begnügen. In derselben Lage befinden sich die Eisenbahnverwaltungen. Es würde daher die Möglichkeit der Vergleichung mit staatlichen Wasserstraßen und Häfen verloren gehen, wenn bei diesen allgemein mit bestimmten Zeitgrenzen für die Berücksichtigung der Anlagekapitalien gerechnet werden sollte.

Dagegen findet das Streben nach Ermittelung dieser Kapitalien seine naturgemäße Schranke in der tatsächlichen Unmöglichkeit, die finanziellen Schicksale der preußischen Wasserstraßen und Häfen über einen gewissen Abschnitt der Vergangenheit hinaus zu verfolgen, und dieser Abschnitt ist allerdings für fast alle Schiffahrtsanlagen derselbe. Er ergibt sich aus den tiefeingreifenden Veränderungen des Wiener Friedens von 1815, der Preußen erst die Herrschaft über einen großen Teil seiner Wasserstraßen gegeben hat. Aufzeichnungen, welche für den Zweck der Kapitalfeststellungen brauchbar wären, sind aus früherer Zeit nur ausnahmsweise vorhanden. In den vorangegangenen langjährigen Kriegszeiten war wenig oder nichts für die Schiffahrt geschehen; die früheren Anlagen waren zum großen Teil verfallen, sodaß von vorn angefangen werden mußte. In weiten Gebieten war die gesamte staatliche Entwicklung durch wechselnde politische Ereignisse, zum Teil durch eine längere Fremdherrschaft, unterbrochen.

Infolgedessen sind nur für wenige Wasserstraßen Baukapitalien aus der Zeit vor 1815 festzustellen, und es handelt sich dabei um Summen von verhältnismäßig geringfügiger Bedeutung gegenüber dem heute zu Buche stehenden Gesamtaufwande. Sie sind deshalb und auch im Interesse der Gleichmäßigkeit gegenüber anderen Schiffahrtsanstalten, für welche aus mehr oder wenigen zufälligen Gründen die älteren Baukosten unbekannt geblieben sind, in den nachstehenden Übersichten fortgelassen. Die demgemäß nicht eingestellten Summen betragen für den Spoykanal 216 000 Mk., für die — heute fast verkehrslose — Unstrut 1 269 000 Mk., für die Saale 317 250 Mk. und für die märkischen Wasserstraßen 5 953 263 Mk.

Die Aufwendungen für die Verbesserung natürlicher Wasserstraßen sind vollständig in Rechnung gestellt, ohne Unterscheidung der technischen Methoden, nach welchen der Ausbau dieser Wasserstraßen stattgefunden hat, insbesondere ohne Unterscheidung von Regulierungs- und Kanalisierungskosten bei Flüssen. Bei ursprünglich regulierten und später kanalisierten Flüssen, wie Main und Ems, ist deshalb das ganze wirkliche Baukapital[1] berücksichtigt.

Alle Aufwendungen für Brücken über von Natur schiffbare Gewässer sind außer Ansatz geblieben, und zwar auch diejenigen Kosten, welche der Staat bei der Verbesserung vorhandener Wasserstraßen aufwenden mußte, um eigene oder anderen gehörige Brücken dem steigenden Schiffahrtsbedürfnis entsprechend umzubauen. Das ergibt sich aus der Erwägung, daß die Brücken lediglich dem Wege- und Eisenbahnverkehr dienen, während sie der Schiffahrt nicht nützlich, sondern hinderlich sind oder hinderlich sein können. Dagegen liegen bei Kanälen und schiffbar gemachten Flüssen die Verhältnisse im allgemeinen umgekehrt, weil hier der Bau der Wasserstraße überhaupt erst die Herstellung der Brücken notwendig gemacht oder doch die Brückenbaulast wesentlich gesteigert hat. Demgemäß sind bei den Wasserstraßen der letzteren Gruppe die Brückenbaukosten nicht abgezogen.

Außer den dem öffentlichen Verkehr unmittelbar dienenden Anlagen sind auch die Baugeräte, namentlich Bagger und Dienstfahrzeuge, ferner Dienstwohnungen und sonstige Zubehörungen der Wasserstraßen bei der Kapitalfeststellung zu berücksichtigen.

b) Frühere Kapitaltilgungen.

Die rechnungsmäßig oder durch Schätzung ermittelten Anlagekapitalien können als getilgt nur insoweit angesehen werden und demgemäß bei einer für

[1] In dem Baukapitel der Wasserstraße des Dortmund—Emskanals, die zu einem großen Teile in der kanalisierten Ems besteht, ist der frühere Aufwand für die letztere miteingerechnet.



die Gegenwart aufgemachten Selbstkostenrechnung unberücksichtigt bleiben, als der Nachweis dafür zu erbringen ist, daß in vergangenen Jahren Einnahmeüberschüsse erzielt worden sind, welche nach Deckung der Fehlbeträge anderer Jahre noch entsprechende Vermögenswerte ergeben. Wo es an solchen Einnahmeüberschüssen gefehlt hat, mußte auch bei Ersatzbauten für ältere Anlagen, welche abgängig geworden sind oder aus sonstigen Gründen nicht beibehalten werden konnten, der Wert des Neubaues ohne Absetzung der Kosten des beseitigten Bauwerks dem Anlagekapital hinzugeschlagen werden. In der Buchführung privater Unternehmungen würde die allmähliche oder plötzliche Entwertung solcher Anlagen durch entsprechende Abschreibungen berücksichtigt werden; diese Abschreibungen würden aber, wenn sie nicht aus Jahresverdiensten gedeckt werden können, Vermögensverluste bedeuten. Bei staatlichen Verkehrsanlagen erscheint es jedoch richtiger, die finanzielle Entwicklung durch Vergrößerung des zu verzinsenden Anlagekapitals und nicht durch die Erklärung des Verlustes der früheren Baukosten auszudrücken. Die Analogie der Buchführung in Privatunternehmungen läßt sich in dieser Hinsicht nicht vollständig anwenden, was schon aus der Erwägung sich ergibt, daß Privatunternehmer nur den eine landesübliche Verzinsung abwerfenden Teil ihres Anlagekapitals auf die Dauer als noch vorhanden, den Rest als verloren ansehen und ihre Buchführung danach einrichten würden. Bei den Staatswasserstraßen kommt es aber ebenso wie bei den Staatseisenbahnen — wenn man den Maßstab finanzieller Betrachtung an beide anlegt — gerade darauf an, das Verhältnis der tatsächlich investierten Kapitalien zu den aus der Verkehrsanstalt erzielten Einnahmen und Überschüssen festzustellen.

Man hat zuweilen von einer „wirtschaftlichen Tilgung" des Anlagekapitals der Wasserstraßen und Häfen in dem Sinne gesprochen, daß mit Rücksicht auf die Vorteile, welche diese Verkehrsanstalten der Landeswohlfahrt im ganzen gebracht hätten, die Anrechnung der vollen Herstellungskosten nicht mehr gerechtfertigt sei. Indessen wird man im Zusammenhange einer Darstellung des finanziellen Standes der Wasserstraßen und Häfen sich einen solchen Gedankengang nicht aneignen können. Denn der Begriff der Tilgung ist seinem Wesen nach kein wirtschaftlicher, sondern ein finanzieller, und nur in dem letzteren Sinne ist er in den neueren Gesetzen, welche sich mit der Finanzierung des Baues von Binnenwasserstraßen befassen, insbesondere in dem preußischen Gesetz über den Bau des Rhein—Hannoverkanal vom 1. April 1905, angewendet worden. Wenn es richtig oder gar geboten wäre, mit einer sogenannten wirtschaftlichen Tilgung zu rechnen, so müßte dies nicht nur bei allen Wasserstraßen und Häfen, einschließlich der kommu-

nalen, sondern auch bei allen sonstigen Verkehrsanlagen, namentlich bei den Eisenbahnen und Kleinbahnen geschehen, da diese ohne Zweifel ebenfalls, ganz abgesehen von der Frage ihrer finanziellen Einträglichkeit, der Landeswohlfahrt in hohem Maße gedient haben und noch dienen. Bei zahlreichen Schienenwegen — es mag hier nur an die aus den Mitteln öffentlicher Verbände finanzierten Kleinbahnen erinnert werden — tritt sogar die finanzielle Seite hinter der wirtschaftlichen stark zurück. Eine buchmäßige Verringerung des Anlagekapitals unter Aufrechnung wirtschaftlicher Vorteile ist hier durch die Verhältnisse völlig ausgeschlossen, und es liegt anderseits kein hinreichender Grund dafür vor, zwischen Wasserstraßen, Schienenwegen und sonstigen Verkehrsanlagen hier einen grundsätzlichen Unterschied zu machen. Der Umstand, daß der Staat auf den Wasserstraßen den Transportbetrieb nicht ausübt, sondern ihn grundsätzlich — abgesehen von dem Schleppzug auf einigen Schiffahrtswegen — den Privaten überläßt, kann eine derartig differentielle Behandlung nicht rechtfertigen.

Aber selbst wenn man auf den Gedanken der wirtschaftlichen Tilgung eingehen wollte, so würde doch seine praktische Durchführung auf kaum zu überwindende Schwierigkeiten stoßen. Denn es würde sich alsbald die Frage erheben, welche Annahmen bezüglich der jährlichen Tilgungsraten und der daraus sich ergebenden Tilgungsfristen gelten sollen? Die Beantwortung dieser Frage nötigt zur Willkür, und von irgend welchen Berechnungen könnte hier überhaupt nicht mehr gesprochen werden.

Fehlbeträge aus denjenigen Jahren, welche keine oder eine geringere als die landesübliche Verzinsung des Anlagekapitals gebracht haben, sind den Anlagekapitalien bei den Berechnungen, deren Ergebnisse weiter unten mitgeteilt werden, nicht hinzugeschlagen, obwohl aus dem preußischen Wasserstraßengesetz vom 1. April 1905 eine gewisse Berechtigung hierzu abgeleitet werden könnte, weil hiernach die Schiffahrtsabgaben auch zur Verzinsung derjenigen Zubußen dienen sollen, welche vom Staate und den bürgschaftspflichtigen Verbänden zur Deckung von Fehlbeträgen des Kanalhaushalts etwa geleistet sein sollten.

Einer besonderen Erörterung bedarf noch die Frage, inwieweit bei der Feststellung des Anlagekapitals der Staatswasserstraßen bis 1816 rückwärts die Einnahmen mit zu berücksichtigen sind, welche ein Teil dieser Wasserstraßen in Gestalt von Zöllen dem Staate früher gebracht hat. Im Falle ihrer Berücksichtigung würde das finanzielle Bild sich sehr stark verändern, da die Zölle auf den beiden größten Binnenwasserstraßen Deutschlands, dem Rhein und der Elbe, dem preußischen Staate lange Zeit bedeutende Reineinahmen brachten, deren Gesamtbetrag dem heutigen Baukapitale gewisser-

maßen als ein Guthaben der Stromkonten gegenüberstehen würde und auf Tilgung zu verrechnen wäre.

Es ist versucht worden, den Stand der Einnahmen und Ausgaben für Rhein und Elbe unter Mitberücksichtigung der Zollerträge für den 1. Januar 1867 und den 1. Juli 1870, die Zeitpunkte der Beseitigung des Rhein- und Elbzolles, festzustellen. Diese Feststellung ist nicht ganz leicht, weil die Rechnungen aus der langen seit 1816 verstrichenen Zeit nicht mehr vollständig aufzufinden sind. Es sind Lücken von einigen Jahren bei den Einnahmen vorhanden, die durch Einstellung des Durchschnitts aus einer Reihe von nächstvorhergehenden und nächstfolgenden Jahren ergänzt worden sind. Aus diesen und einigen anderen Gründen sind die Ergebnisse nicht von unbedingter Zuverlässigkeit und Genauigkeit; aber sie gewähren doch einen im ganzen zutreffenden Überblick über den damaligen Stand der finanziellen Entwicklung.

Hiernach waren für den Rhein am 1. Januar 1867 ausgegeben

a) an Regulierungskosten		
1. im damaligen Bezirk der Rheinstrombauverwaltung	12 174 322	Mk.
2. im Regierungsbezirk Wiesbaden . .	700 000	„
b) an Unterhaltungskosten		
1. Rheinstrombauverwaltung	10 429 049	„
2. Regierungsbezirk Wiesbaden . . .	1 891 181	„ [1]
Zusammen	25 184 552	Mk.
oder rund	25 200 000	„

Diesen Ausgaben standen gegenüber an Einnahmen aus den Rheinzöllen

in Preußen	58 224 403	Mk.
in Nassau	7 629 600	„
und an sonstigen Nutzungen, soweit noch zu ermitteln, etwa	200 000	„
Zusammen rund	66 000 000	Mk.
also damalige Reineinnahme aus Zöllen	40 800 000	„

Seitdem sind für den preußischen Rhein etwa 40,1 Millionen Mark Neubaukapitalien aufgewendet. Will man die Rechnung bis zur Gegenwart weiterführen, so müßten außer den Neubaukosten auch die seit 1867 entstandenen Ausgaben für die jährliche Unterhaltung berücksichtigt werden. Diese Ausgaben betragen jetzt etwa 1,4 Millionen Mark und werden sich für die letzten 40 Jahre im ganzen kaum auf weniger als 30 Millionen Mark belaufen.

[1] In dieser Summe sind auch Neubaukosten einbegriffen.

Für die Elbe waren am 1. Juli 1870 ausgegeben oder auf Grund rechtlicher Verpflichtung noch zu zahlen

1. für Regulierung	11 267 500	Mk.
2. für Ablösung von Elbzollrenten . . .	3 213 000	„
3. für Abfindung an Mecklenburg und Anhalt [1]	4 670 600	„
4. Unterhaltungsaufwand	8 397 800	„
Zusammen	27 548 900	Mk.
Dagegen hatte Preußen mit Hannover und Lauenburg an Zöllen und sonstigen Einnahmen erhalten	60 214 000	„
sodaß ein Überschuß von	32 665 100	„

vorhanden war. Seitdem sind für die Elbe rund 30 000 000 Neubaukosten verwendet worden, außerdem kommt der jetzt etwa 1,9 Millionen betragende und für die ganze Zeit seit 1870 auf 30 bis 40 Millionen zu schätzende Unterhaltungsaufwand in Betracht.

Für die Weser war der Stand der Einnahmen und Ausgaben bei Aufhebung der Zölle im Jahre 1856 folgender:

	Einnahme	Ausgabe
Hannover	2 687 941 Mk.	1 050 103 Mk.
Kurhessen	212 930 „	475 800 „
Preußen (Westfalen) . .	871 008 „	1 270 335 „

Es war also bei einer Gesamtausgabe von 2 796 238 Mk. eine Gesamteinnahme von 3 771 879 Mk., und ein Überschuß von 975 641 Mk. vorhanden; ein Überschuß, der bei dem heutigen Baukapital von 9,3 Millionen und einem Unterhaltungsaufwande von 570 000 Mk. keine Rolle spielt.

Die Zulässigkeit einer solchen Anrechnung früherer Überschüsse aus Flußzöllen ist indessen aus verschiedenen Gründen zweifelhaft. Diese Zölle waren mit den Schiffahrtsabgaben, wie sie heute auf zahlreichen Wasserstraßen erhoben werden und auf den noch abgabefreien Strömen nach § 19 des preußischen Gesetzes vom 1. April 1905 wieder eingeführt werden sollen, nicht nur staatsrechtlich, sondern auch wirtschaftlich inkommensurabel. Sie belasteten in Preußen nur einen kleinen Teil des Verkehrs, weil sie in der Hauptsache Durchgangszölle waren. Solche Durchgangszölle wurden nicht nur auf dem Rhein und der Elbe, sondern auch auf anderen Wasser-

[1] Die Abfindungssummen wurden allerdings nicht von Preußen, sondern vom Norddeutschen Bunde gezahlt, in welchem Preußen aber doch den Hauptanteil zu tragen hatte. Es sind die im Gesetz vom 11. Juni 1870 genannten Beträge nebst aufgelaufenen Zinsen.

Land- und Schienenstraßen erhoben. Der Versuch ihrer nachträglichen Wiedergutbringung im Konto der beteiligten Verkehrsanstalten würde zu fingierten Berechnungen führen, die großenteils auf willkürlichen Annahmen aufgebaut werden müßten und ein einwandfreies, praktisch brauchbares Ergebnis kaum zeitigen könnten. Auch die obigen Zahlengruppen beruhen vielfach auf Annahmen, über deren Berechtigung verschiedene Meinungen bestehen können, beispielsweise hinsichtlich der Frage, ob die Einnahmen und Ausgaben der im Jahre 1866 einverleibten Staaten ohne weiteres mit zu berücksichtigen sind. In jenen Zahlen ist es tatsächlich geschehen, soweit das Vorhandensein älterer Rechnungen oder sonstiger Nachrichten es gestattete.

c) Beiträge Dritter zur Herstellung oder Verbesserung von Wasserstraßen und Häfen.

Die von anderer Seite ohne Anspruch auf Verzinsung oder Rückerstattung gegebenen Beiträge zu den Baukosten von Wasserstraßen und Häfen sind in die Berechnung der Anlagekapitalien nicht aufgenommen.

Derartige Beiträge sind beispielsweise von der Stadt Berlin für die Spreeregulierung, von der Stadt Cassel für die Kanalisierung der Fulda, von Provinzen, Kreisen, Gemeinden und sonstigen Beteiligten für den Bau des Dortmund—Emskanals, für die Kanalisierung der oberen Oder und der oberen Netze in Gestalt von Grunderwerbungen, Bauleistungen und Geldzuschüssen übernommen worden; das für die Staatskasse zu Buch stehende Anlagekapital vermindert sich hierdurch um teilweise recht erhebliche Beträge[1]. Die Nichtberücksichtigung dieser Beträge ergibt sich aus dem Zwecke der nachfolgenden Berechnungen, welche zunächst lediglich die Bedeutung der abgabepflichtigen Wasserstraßen für die Staatsfinanzen veranschaulichen sollen.

Die Beteiligung von Gemeinden bei dem Bau von Staatshäfen kommt weniger häufig vor; ein bemerkenswertes Beispiel hierfür ist die Übernahme eines Zuschusses von 3,8 Millionen Mark durch die Stadt Emden für die Erweiterung der dortigen Hafenanlagen.

Neben diesen Geldleistungen von Gemeinden und sonst Beteiligten sind aber auch die in Geld nicht feststellbaren Naturalleistungen der Uferanlieger für den Ausbau der natürlichen Wasserstraßen von sehr großer Bedeutung

---

[1] Es sind in dieser Weise beigesteuert worden zum Bau des Dortmund—Ems-Kanals 4 854 967 Mk., zur Kanalisierung der oberen Oder 1 617 000 Mk., zum Ausbau der oberen Netze 237 250 Mk., zur Fuldakanalisierung 730 000 Mk., zur Spreeregulierung bei Berlin (Begründung zum Gesetz vom 6. Juni 1888) 3 200 00 Mk. und die Übernahme des Umbaues von Brücken durch die Stadt Berlin.

gewesen. Die Gesetzgebung des 18. Jahrhunderts hatte die Anlieger der Ströme — in ähnlicher Weise wie die Wegeanlieger zur Wegebaulast — zu Wasserbauten nach Art von Fronden herangezogen. Sie wurden nicht nur zur Deckung ihrer Ufer, sondern auch zur Erbauung von Buhnen und anderen Stromregulierungswerken in großem Umfange angehalten. Diese Werke dienten zwar dem Uferschutze, aber sie waren in der Regel oder doch in sehr zahlreichen Fällen gleichzeitig Mittel zum Zwecke des Ausbaues der Schiffahrtsrinne im Strome. Tatsächlich lassen diese beiden Zwecke sich meist nicht in der Bauausführung trennen. Die erste Bedingung für den Ausbau eines Stromes als Wasserstraße ist die Festlegung seiner Grundrißform in einer dem Regulierungszwecke dienlichen Weise. Diese Festlegung hat aber die Verhinderung der Uferabbrüche durch geeignete Schutzbauten zur notwendigen Voraussetzung. Insofern haben die uferbaupflichtigen Grundbesitzer und Deichverbände seit 100 Jahren sehr wesentlich zum Ausbau der preußischen natürlichen Wasserstraßen beigetragen. Dies ist auch vom Staate später dadurch anerkannt worden, daß er in großem Umfange die Strombauwerke der Anlieger in sein Eigentum und seine Unterhaltung übernommen hat.

Am Rhein wurden in der ersten Zeit nach 1815 am linken Ufer Zuschlagscentimen von den beteiligten Grundbesitzern erhoben, um daraus die Kosten der Wasserbauverwaltung, soweit sie in Uferschutz bestanden, zu decken. Später wurde die Uferbaupflicht der Anlieger am Niederrhein auf Grund der Jülich-Bergischen Verordnung vom 1. Februar 1748 und der Kleve-Mörsschen Wasser- und Uferordnung vom 2. Dezember 1774 in Anspruch genommen, obwohl die Geltung dieser Vorschriften zweifelhaft erschien. Eine Ministerialverfügung vom 21. Dezember 1847 beauftragt die Regierung Düsseldorf

> „die Uferbesitzer zu einer angemessenen Mitwirkung bei der Instandhaltung der Ufer anzuhalten uud dadurch der fortwährenden Zunahme der Anforderungen an extraordinäre Baufonds entgegenzuwirken."

Es sei

> „jedesmal vor Einleitung eines Uferbaues in Überlegung zu nehmen, ob und inwiefern die Uferbesitzer dabei in Mitleidenschaft heranzuziehen sind."

Zufolge dieser Anordnungen wurden im Regierungsbezirk Düsseldorf Ermittelungen darüber angestellt, welche Summen für Strombauten am Rhein von Privaten und Gemeinden aufgewendet wurden. Hierbei ergab sich für die drei Jahre 1846/48 eine Ausgabe von 115 357 Mk., die hauptsächlich durch Uferwerke, aber auch durch Buhnen- und Coupierungen — allein in jenem Bezirk — entstanden war.

Um dieselbe Zeit begann infolge des zunehmenden Dampferverkehrs eine empfindliche Erschwerung der Uferbaulast sich fühlbar zu machen. Zahlreiche Petitionen gingen ein, welche über die Beschädigung der Ufer Klage führten und Abhilfe verlangten. Im Jahre 1853 hatte das preußische Abgeordnetenhaus sich mit einer solchen Petition des Franz Klassen und Gen. aus Unkel zu beschäftigen[1]. Eine Petition des Landgerichtsrats a. D. Lautz aus Cöln vom 25. Januar 1859 klagte wiederum über die Zerstörung der Ufer durch Dampferwellen, bewertete den Schaden auf 15 Millionen Mark und erbat mit Rücksicht darauf, daß der Staat durch seine Strombauten die Zunahme des Dampferverkehrs befördert habe, staatliche Hilfe[2]. Die Kommission erkannte das Vorhandensein eines Schadens durch den Dampferverkehr an; dagegen wurde die Verpflichtung des Staates zur Deckung der Ufer in Abrede gestellt und ebenso auch jede Entschädigung abgelehnt. Eine ähnliche Bittschrift ging im Jahre 1860 ein.

Mit dem Fortschreiten der Stromregulierung wurden die Uferbauten der Anlieger allmählich ganz oder wenigstens teilweise vom Staate übernommen. Noch im Jahre 1898 geschah das mit einem größeren, früher von der Familie Diergardt angelegten Buhnensystem bei Urdenbach.

Für die übrigen Stromgebiete bestand ebenfalls eine Reihe von provinziellen Gesetzen und Verordnungen über die Heranziehung der Uferbesitzer zu Strombauleistungen. Als vereinzeltes Beispiel mag hier die schlesische Ufer-Wach- und Hegungsordnung vom 12. Juli 1763 erwähnt werden, welche geradezu die Herstellung, Unterhaltung und Bezeichnung der im Schiffahrtsinteresse erforderlichen Fahrrinne den Uferbesitzern auferlegte. Diese Verpflichtungen wurden später durch Gesetze vom 25. Juni 1855 und 11. April 1872 gemildert, aber erst durch Gesetz vom 20. August 1883 aufgehoben.

Eine ins einzelne gehende, aktenmäßige Darstellung des Anteils, den die Uferbesitzer an dem Ausbau der Flüsse durch Erbauung von Uferdeckwerken, Parallelwerken, Buhnen und Durchstichen gehabt haben, würde hier zu weit führen. Es wird im allgemeinen genügen, auf die gelegentliche Erwähnung dieser Vorgänge in den vom Bureau des Wasserausschusses herausgegebenen beschreibenden Darstellungen der preußischen Stromgebiete[3], abgesehen vom Rhein, hinzuweisen. In dem Werke über das Weser- und Emsgebiet findet sich Band I S. 296/301 eine allgemeine Darstellung der Strombauten, in welcher auch Angaben über die Mitwirkung der Anlieger

[1] Vgl. siebenter Bericht der Petitionskommission der zweiten Kammer vom 27. April 1853 Nr. 330, Drucksachen Nr. 11.

[2] Drucksachen Nr. 12.

[3] Berlin 1896, Dietrich Reimer 1896.

bei den Uferwerken an der Werra (S. 297), Fulda (S. 298), Aller (S. 299), Leine (S. 300) und Ems (S. 300 und 301) enthalten sind. Eingehendere Mitteilungen über diesen Gegenstand sind gegeben für die Werra in Band II S. 368—372, für die Fulda in Band II S. 437—440 und 443, für die Weser in Band III S. 143—186, 188, 191, 198—202, 208, 216, 249—255, 256, 257, 259—261, 263, 264, 266—268, 284—289, 290, 293, 294, 331—334, 337—342 und 443 ff.; für die Aller Band IV S. 325, für die Ems Band IV S. 419—421 sowie im folgenden Abschnitt über Deichbauten und andere Anlagen für die Bodenkultur. Im Wesergebiet haben die Anlieger sehr bedeutende Strombaulasten tragen müssen, deren Schwere schließlich dahin führte, daß schmale Geländestreifen am Ufer leistungsunfähigen Strohmännern übereignet wurden, nur um den Grundbesitz von jener Verpflichtung zu befreien. Ganze Buhnensysteme sind im Wesergebiet von den Anliegern gebaut. In dem das Elbgebiet betreffenden Werke sind die Leistungen der Uferbesitzer in Band I Erste Abteilung S. 137—139, 267, 268, 330, 390 und 430 geschildert. Bis ungefähr zum Jahre 1850 wurden die Bauten am abbrüchigen Ufer vom Staat und den Anliegern gemeinsam ausgeführt; später wurden die Werke der Uferbesitzer vom Staate übernommen. Die entsprechenden Angaben für die Ilmenau, Havel, Spree, Saale und Unstrut finden sich Band III Zweite Abteilung S. 557 ff., 357, 380, 416, 251 und 276.

Die Beschreibung des Odergebietes gibt in Band I S. 233—238 eine Übersicht über die Entwicklung der Schiffahrt und erwähnt dabei, daß bis 1844 aus Staatsmitteln für den Strombau 5,6 Millionen Mark ausgegeben wurden, „wozu noch sehr bedeutende Leistungen seitens der Uferanlieger kommen, die auf den schlesischen Strecken — hinter den Aufwendungen des Staates kaum zurückblieben" (S. 235). Der Ausbau des Stromes machte trotz geringer fiskalischer Baufonds Fortschritte durch die Heranziehung der Uferbesitzer, welche namentlich zahlreiche Durchstiche herstellten. Band III Abteilung 1 S. 225/226, S. 67, 69, 70, 131, 184, 185. Um die Mitte des vorigen Jahrhunderts begann die Heranziehung der Anlieger zu den Strombauten nachzulassen und hörte allmählich auf, S. 236. Die Buhnenbauten der Uferbesitzer wurden schließlich vom Staate übernommen S. 284[1].

Von der Warthe ist in einem Bericht vom Jahre 1819 gesagt, daß sie ohne große Kosten „schiffbar gemacht" werden könne, wenn die Ufer-

[1] Vgl. auch das Protokoll über die Grundsätze für den Ausbau des Stromes vom 7. Juli 1819 S. 242 als Anlage zu S. 235.



besitzer entsprechend herangezogen würden. Diese Heranziehung hat denn auch von 1820 an in großem Umfange stattgefunden, Band III Dritte Abteilung S. 720, 721, 761, 762, 764. Dort finden sich auch S. 881, 882 und 907—909 Angaben über die Strombauleistungen der Meliorationsgenossenschaften an der oberen und der Uferbesitzer an der unteren Netze.

Hiermit soll keine auch nur annähernd vollständige Darstellung gegeben, sondern nur im allgemeinen festgestellt werden, daß von den Uferanliegern, also in der Hauptsache von der Landwirtschaft, sehr bedeutende Natural- und Geldleistungen, die weder im einzelnen rechnungsmäßig nachgewiesen noch ihrem Gesamtwerte nach mit hinreichender Sicherheit eingeschätzt werden können, für den Ausbau der natürlichen Wasserstraßen beigesteuert worden sind [1].

Die zahlenmäßige Berechnung der Anlagekapitalien für diese Wasserstraßen ist also auch insofern unvollständig; sie bringt nicht den wirklichen Gesamtaufwand, sondern die erheblich geringeren baren Aufwendungen des Staates zur Darstellung. Die Landwirtschaft hat zu den Stromregulierungen von jeher Beiträge geleistet, die dem Werte ihres Interesses an diesen Regulierungen mehr oder weniger entsprochen, ihn vielleicht auch in einzelnen Fällen überstiegen haben.

§ 10. Laufende Ausgaben und Einnahmen.

Abgesehen von dem Anlagekapital kommt es für die Bestimmung der Selbstkostengrenze auf die Höhe der laufenden Ausgaben und der ihnen gegenüberstehenden Einnahmen an.

Unter den Ausgaben kommen zunächst die Kapitalzinsen in Betracht. Sie sind hier — nach dem Vorgange des preußischen Wasserstraßengesetzes vom 1. April 1905 — mit 3 vom Hundert berechnet und daneben ist für Tilgung ein weiteres halbes vom Hundert in Ansatz gebracht.

Die Betriebs- und Unterhaltungskosten sind bei kanalisierten Flüssen mit der vollen, wirklich verausgabten Summe, eingestellt, einschließlich der-

---

[1] Daß auch in anderen deutschen Staaten die Grundbesitzer im Flußthal in erheblichem Maße zum Ausbau der natürlichen Wasserstraßen herangezogen worden sind, beweist das Beispiel von Baden, wo die anliegenden und im Überschwemmungsgebiete vorhandenen Gemeinden nach dem Edikt vom 24. Mai 1816 bis zum Jahre 1876 erhebliche Beiträge in Gestalt von „Flußbaugeldern", welche als Zuschläge zu den direkten Steuern erhoben wurden, für die Regulierung des Oberrheins zu zahlen hatten.

Vgl. „Der Rheinstrom". Herausgegeben im Auftrage der Reichskommission. S. 281/2.



jenigen Beträge, um welche sie die vor der Kanalisierung aufgewendeten Unterhaltungskosten übersteigen.

Die Unterhaltungskosten für Brücken über von Natur schiffbare Gewässer sind nicht berechnet.

Im übrigen sind unter den laufenden Ausgaben für Betrieb und Unterhaltung die sächlichen Kosten und die persönlichen, abgesehen von den etatsmäßigen Gehältern, mit den tatsächlich gezahlten Beträgen eingestellt, die etatsmäßigen Gehälter dagegen nach Durchschnittssätzen und mit einem Zuschlage von einem Viertel für die Pensionslast, die der Staat zugunsten der Beamten selbst und ihrer Hinterbliebenen übernimmt. Die Berechtigung des letzteren Zuschlages ist gelegentlich angefochten worden, aber offenbar mit Unrecht; denn auch ein privates Verkehrsunternehmen bucht die Ausgaben, welche es in Gestalt von Lebensversicherungsprämien, Beiträgen zur Invaliditäts- und Altersversicherung oder in anderer Weise für die Versorgung seines Personals leistet, zutreffender Weise unter den Betriebsausgaben. Wo derartige Ausgaben nicht vorkommen, ist das Äquivalent meist in der das Staatsdienergehalt übersteigenden Besoldung zu erblicken. Die Parallele zwischen Staats- und Privatunternehmung dürfte hier ganz am Platze sein. Die Ausgaben für dasjenige Personal, welches nicht ausschließlich im Interesse eines Schiffahrtsweges oder eines Hafens beschäftigt wird, sind mit angemessenen Teilbeträgen in Ansatz gebracht.

Die Kosten der Zentralverwaltung (des Ministeriums) sind bei den Wasserstraßen ebensowenig berücksichtigt, wie dies in den für die Eisenbahnen aufgestellten Einträglichkeitsberechnungen herkömmlich geschieht.

Nicht berechnet sind ferner die ziemlich bedeutenden Summen, um welche die Aufwendungen für die Provinzialbehörden der allgemeinen Landesverwaltung — Oberpräsidien, Regierungen usw. — aus dem Etat der Finanzverwaltung sich dadurch erhöhen, daß die Verwaltung der Wasserstraßen von diesen Behörden mit besorgt wird. Abgesehen von den höheren Verwaltungsbeamten wird auch ein Teil des Subaltern- und Unterbeamtenpersonals (Registratoren, Expedienten, Buchhalter, Kanzlisten, Boten usw.) durch die Verwaltung der Wasserstraßen beansprucht; dazu käme noch ein entsprechender Anteil der Kosten für die Geschäftsräume und der laufenden Aufwendungen für Büreaubedürfnisse. Es sind dies alles Aufwendungen, welche im Etat der Eisenbahnverwaltung in den Gesamtkosten der Eisenbahndirektionen mitenthalten sind, weil diese die Eigenschaft von Spezialbehörden haben und nur für Eisenbahnzwecke arbeiten, während die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung für verschiedene Verwaltungszweige tätig sind.

Den so berechneten Ausgaben sind sämtliche Einnahmen der Wasserstraße, nicht nur diejenigen aus der Abgabenerhebung, gegenüberzustellen. Die maßgebende Vorschrift in Artikel 54 der Reichsverfassung ist dahin zu verstehen, daß durch Schiffahrtsabgaben nur derjenige Teil der Selbstkosten aufgebracht werden darf, der nicht schon durch sonstige Einnahmen, insbesondere aus der Nutzung von Grundstücken, gedeckt ist.

Die Bodenwerte, welche bei dem Ausbau der natürlichen Wasserstraßen durch Landgewinnung entstanden sind, kommen in den Einnahmen dieser Wasserstraßen mit ihren Jahresnutzungen zum Ausdruck; freilich nicht ganz vollständig, weil die in Betracht kommenden Ländereien zum Teil verkauft, oder an andere Verwaltungen — am Niederrhein namentlich an die Forstverwaltung — von der Wasserbauverwaltung abgetreten sind [1].

Einnahmen aus Verkehrsabgaben sind auch bei den regulierten Strömen schon jetzt vorhanden in Gestalt der Gebühren für die Benutzung der Sicherheitshäfen und einer Anzahl von kleineren Lösch- und Ladestellen, die meist bei den Strombauten durch Anschüttung von Baggerboden entstanden und nach Befestigung der neuen Uferlinien dem Verkehr gewidmet sind.

---

[1] Der Gesamtertrag der durch Anlandung am preußischen Rhein entstandenen, landwirtschaftlich genützten Grundstücke ist auf 120 bis 130 000 Mk. zu schätzen: der Kapitalwert dieser und der sonst noch — namentlich durch Anschüttung — dem Rhein abgewonnenen Bodenflächen wäre den Strombaukosten gegenüberzustellen. Durch Anschüttung von Wasserflächen vor Städten und industriellen Ortschaften entstehen zuweilen sehr bedeutende Bodenwerte.

Nach der im Auftrage der Reichskommission herausgegebenen amtlichen Denkschrift „Der Rheinstrom", Berlin 1889, Ernst & Korn sind in Baden durch die Rheinregulierung sogar 7000 ha Neuland im Werte von damals 7 Mill. Mk. gewonnen worden. Man erwartete eine Steigerung dieses Wertes und die Verlandung von weiteren 3000 ha Wasserfläche. Außerdem wurde die Werterhöhung des alten Geländes infolge der Regulierung für die badische Rheinniederung auf 39 Mill. Mk. berechnet, S. 237. Es liegt hier eine Flußregulierung vor, deren Kosten sich durch landwirtschaftliche Vorteile vielleicht vollständig bezahlt oder mehr als bezahlt gemacht haben. Anderseits scheint der Nutzen für die Schiffahrt zweifelhaft zu sein. Das amtliche Werk drückt sich hierüber etwas unbestimmt aus, S. 240. Dagegen sagt die Denkschrift des Arbeitsausschusses, in welchem die Handelskammer Mannheim und die Bürgermeisterei Straßburg vertreten sind, S. 56: es seien auch für die Schiffahrt kleine Vorteile entstanden, die aber nicht ins Gewicht fielen, und S. 57 geradezu: „Der Schiffahrt hat die Korrektion in keiner Weise genützt. — Im Gegenteil, die Schiffahrt ist nach dem übereinstimmenden Urteil der Sachverständigen und Schiffahrtsinteressenten durch die Korrektion schwer geschädigt worden" usw. Gothein bestätigte in Mannheim am 16. Februar 1907, „daß die Kosten der Regulierung (am Oberrhein) durch den Wertzuwachs der Landwirtschaft vollständig gedeckt worden sind."

Die Abgaben von fiskalischen Brücken über von Natur schiffbare Flüsse sind nicht eingerechnet.

Die durch den stärker werdenden Verkehr eintretende Erschwerung der Uferbaulast tritt teilweise in den laufenden Unterhaltungskosten in die Erscheinung. Dagegen kommt die aus der gleichen Ursache entstehende Entwertung der Fischereien finanziell nicht zum Ausdruck.

§ 11. Bedeutung der durch die Wasserstraßen geschaffenen Nebenwerte für die Selbstkostenrechnung.

Bei den vielfachen Auseinandersetzungen, welche in der Literatur, in der Tagespresse, in Vereinen und Parlamenten über die finanziellen Verhältnisse der Wasserstraßen stattgefunden haben, ist von den Vertretern der Schiffahrtsinteressen stets darauf hingewiesen worden, daß ein wesentlicher Teil der in den Staatshaushaltsetats für den Bau und die Unterhaltung der Wasserstraßen ausgeworfenen Mittel tatsächlich nicht der Schiffahrt, sondern anderen wirtschaftlichen Zwecken zugute gekommen sei und demgemäß auch bei einer Ertragsberechnung nicht den Schiffahrtsstraßen als solchen zur Last geschrieben werden könne. Diese Hinweisungen sind zweifellos berechtigt. Es gibt Wasserstraßen, für deren Ausbau ausschließlich oder beinahe ausschließlich andere als Schiffahrtsinteressen bestimmend waren. Ein klassisches Beispiel hierfür ist die Verlegung der Weichselmündung von Plehnendorf nach Siedlersfähre durch Herstellung eines gegrabenen Kanals, wobei es sich lediglich darum handelte, die den eingedeichten Weichselniederungen durch Hochwasser und Eisgang drohenden Gefahren zu vermindern. Auch die Regulierung der Weichsel oberhalb dieser gegrabenen Mündungsstrecke wird weit mehr im Interesse des Deichschutzes — des Schutzes landwirtschaftlich benutzter Grundstücke und bewohnter Ortschaften — als im Interesse der verhältnismäßig unbedeutenden Schiffahrt ausgeführt. Der Ausdruck „Nebenwert" ist hier auf die Meliorationswirkung der Strombauten nur insofern passend, als es sich um eine Erörterung handelt, die ihren Ausgang vom Standpunkte der Schiffahrtsinteressen nimmt. Überall, wenn auch nicht immer in demselben Umfange wie bei der Weichsel, fördern die Arbeiten der Wasserbauverwaltung zur Festhaltung der Ströme innerhalb bestimmter zweckmäßig gezogener Uferlinien gleichzeitig die Landeskultur im weitesten Sinne des Wortes, indem sie den Verheerungen ein Ende machen, welche durch regulierte und nach größeren Hochwassern ihren Lauf ändernde Ströme in flachen Flußtälern angerichtet worden sind; von dem Umfange dieser Verheerungen gibt ein Blick auf die in den Landkarten der Flußtäler eingetragenen zahlreichen Altarme eine annähernde Vorstellung. Es handelt

sich dabei keineswegs nur um die Interessen der landwirtschaftlichen Bodennutzung, sondern oft auch um die Sicherung von Städten und anderen Wohnplätzen gegen Überschwemmung und Zerstörung. Fälle dieser Art liegen im Rheingebiet bei Düsseldorf und Wesel vor, wo die Stromregulierung gleichzeitig ein städtisches Interesse war.

Von den Betriebs- und Unterhaltungskosten werden beispielsweise die für den Eisbrechdienst auf der Weichsel und Elbe aufgewendeten sicherlich nicht im eigentlichen Schiffahrtsinteresse verausgabt.

Anderseits hat die Landwirtschaft einen großen Teil, vielleicht auch die Gesamtheit und noch darüber hinaus, derjenigen Strombauten selbst geleistet, welche in ihrem Interesse lagen. Das geschah durch die Uferanlieger in früherer Zeit und geschieht auch noch heute; denn es werden grundsätzlich keine Strombauten ausgeführt, ohne daß die beteiligten Deichverbände nach Maßgabe ihres Vorteiles zur Kostendeckung herangezogen werden. Als vor einigen Jahren — um ein Beispiel anzuführen — der Bau einer festen Brücke bei Wesel mit gleichzeitiger Erweiterung des Durchflußquerschnitts an der Stelle der jetzigen Schiffbrücke geplant wurde, war auch den oberhalb liegenden Deichverbänden in Anbetracht des Nutzens, der ihnen durch Verminderung des Wasserdruckes auf ihre Banndeiche erwachsen sollte, ein Kostenbeitrag angesonnen worden, zu dessen Leistung sie sich auch bereit erklärt hatten. Auch zu den laufenden Kosten des Eisbrechdienstes zahlen die Deichverbände in den Weichselniederungen Kostenbeiträge.

Im übrigen ist eine wesentliche Förderung landwirtschaftlicher Interessen im allgemeinen nur bei der Regulierung natürlicher Wasserstraßen eingetreten, nicht oder nur in weit geringerem Maße bei ihrer Kanalisierung und bei dem Bau von Kanälen. Bei diesen beiden Arten von Wasserstraßen handelt es sich der Regel nach um Verkehrsinteressen, während andere wasserwirtschaftliche Zwecke in den Hintergrund zu treten pflegen. Der Umstand, daß der Staat zuweilen auch künstliche Wasserstraßen — insbesondere Moorkanäle im Gebiet der unteren Ems — wesentlich im Interesse der Bodenverbesserung oder ebensosehr im Interesse der Landesmelioration wie in demjenigen der Schiffahrt erbaut hat, ist nicht geeignet, jenes allgemeine Urteil zu widerlegen; denn diese Kanäle haben nach Ausdehnung und Leistungsfähigkeit eine sehr geringe Bedeutung für die preußische Binnenschiffahrt im ganzen, und sind deshalb auch in der unten folgenden Zusammenstellung im allgemeinen nicht mit berücksichtigt.

Immerhin bleibt die Tatsache bestehen, daß nicht nur die Regulierung von Flüssen, sondern auch deren Kanalisierung und der Bau von Kanälen manche Gelegenheit bietet, sonstige wirtschaftliche und vor allem landwirtschaftliche

Interessen gleichzeitig, mit oder ohne einen Mehraufwand an Baukosten, zu fördern; diese Gelegenheit dürfte beim Bau von Wasserstraßen häufiger und in größerem Umfange sich ergeben als bei der Ausführung von Kunststraßen und Eisenbahnen, obwohl sie auch dort zuweilen vorhanden und tatsächlich benutzt worden ist.

Es unterliegt im allgemeinen keinem Zweifel, daß der Ausbau von natürlichen und die Herstellung von künstlichen Wasserstraßen derartige Nebenvorteile — um diesen Ausdruck im Gegensatz zu den in erster Reihe verfolgten Schiffahrtsinteressen zu gebrauchen — geschaffen hat. Ob solche Nebenvorteile ihrem Kapitalwerte nach der Wasserstraße gut gebracht, d. h. vom Anlagekapital abgerechnet werden müssen, oder ob die Gutbringung und Anrechnung nicht zu beschränken wäre auf die etwaigen Mehrkosten, welche beim Bau der Wasserstraße zur Förderung von anderen als Schiffahrtsinteressen aufgewendet worden sind, kann zweifelhaft erscheinen; es lassen sich mancherlei Gründe für die letztere Ansicht geltend machen.

Die Erörterung dieser Zweifelsfrage hat jedoch keine wesentliche Bedeutung, weil es in der Regel eine praktische Unmöglichkeit ist, für die in Betracht kommenden Wasserstraßen mit annähernder Sicherheit zu ermitteln, ob Mehrkosten für andere als Schiffahrtszwecke aufgewendet worden sind, und welche Höhe sie erreicht haben, während die Berechnung des Kapitalwertes der etwa erreichten Nebenvorteile noch weit größeren Schwierigkeiten begegnen würde. In dem preußischen Gesetz betreffend die Verbesserung der Vorflut in der unteren Oder, der Havel, Spree, Lausitzer Neiße und dem Bober vom 4. August 1904 ist für Havel und Spree eine Trennung der veranschlagten Bausumme nach den auf Landwirtschaft und Schiffahrt entfallenden Interessen- und Kostenanteilen vorgenommen worden. Bei den früher verbesserten oder neugebauten Wasserstraßen ist eine solche Trennung nach wirtschaftlichen Interessengruppen im allgemeinen nicht mehr möglich [1] und nur ausnahmsweise in einzelnen Fällen — ohne Gewähr für Vollständigkeit und Genauigkeit — durchführbar. Ein derartiger Ausnahmefall ist die in dem letzten Jahrzehnt ausgeführte Verbesserung des unteren Spreelaufes, welche dem Berliner Stadtgebiet vermittelst Senkung des Hochwasserspiegels

[1] Bei den in den letzten 25 Jahren bewilligten Kreditgesetzen für Kanalbauten war sie auch nicht beabsichtigt. Die gesetzgebenden Faktoren haben mehrfach ihre Willensmeinung dahin kundgegeben, daß die vom Staate aufgewandten Baukapitalien verzinst werden sollten, ohne hierbei zwischen den im eigentlichen Schiffahrtsinteresse und den für Nebenzwecke aufgewendeten oder den letzteren tatsächlich zugute kommenden Kapitalanteilen zu unterscheiden.

und des Grundwasserstandes gewisse durch einen städtischen Beitrag zu den Baukosten anerkannte Vorteile brachte; man kann annehmen, daß der Wert dieses Beitrages dem für das Stadtgebiet erlangten Nutzen ungefähr entsprochen hat.

Hinsichtlich der vor längerer Zeit ausgebauten Wasserstraßen ist, wie bereits erwähnt, nicht einmal das Anlagekapital in seiner Gesamtheit überall festzustellen; noch weniger läßt sich einigermaßen zuverlässig ermitteln, ob sonstige wirtschaftliche Vorteile durch den Bau erstrebt und erreicht sind, und inwieweit um solcher Nebenzwecke willen etwa das Baukapital erhöht worden ist. Es fehlt im allgemeinen an den erforderlichen Nachrichten über den früheren Zustand derjenigen Landstriche, welche heute vom Finowkanal, Friedrich Wilhelmskanal, Plaueschen Kanal und anderen älteren Kanälen durchzogen werden, um ein einigermaßen sicheres Urteil darüber abgeben zu können, ob sie in landwirtschaftlicher Beziehung, d. h. inbezug auf Ent- und Bewässerung, durch diese vor vielen Menschenaltern ausgeführten Kanalbauten an Wert gewonnen haben.

Aber auch wenn die Tatsache der Entstehung von Nebenvorteilen durch den Bau eines Schiffahrtsweges an sich außer Zweifel steht, so stößt doch deren ziffermäßige Bewertung auf unüberwindliche Hindernisse. In der Regel wird es sich dabei um die Ermittlung des Mehrwertes handeln, den landwirtschaftlich benutzte Grundstücke durch Entwässerung, seltener durch Bewässerung, oder durch Senkung und Erhöhung des Grundwasserstandes erlangen. Daneben spielt aber auch die Wertsteigerung von Hausgrundstücken und städtischem Baugelände eine Rolle.

Derartige Ermittelungen sind der Natur der Sache nach immer nur durch Schätzungen möglich, welche einen mehr oder weniger willkürlichen Charakter haben würden. Diese Schätzungen könnten nach der in Preußen bestehenden Organisation der landwirtschaftlichen Interessen nur durch die berufenen Vertreter des Standes der Landwirte oder doch unter ihrer maßgebenden Mitwirkung vorgenommen werden, und es ist nach Lage der Verhältnisse mehr als zweifelhaft, ob alsdann die von der Wasserbauverwaltung angenommenen landwirtschaftlichen Verbesserungen in allen oder auch nur in den meisten Fällen anerkannt oder in nennenswerter Höhe bewertet werden würden.

Die Bewertung der durch Kanalisierung von Flüssen gewonnenen Wasserkräfte ist vielleicht etwas weniger unsicher; aber auch hier sind einigermaßen brauchbare Ergebnisse in dem Sinne, daß die ermittelten Zahlen den positiven Angaben über die verausgabten Anlagekapitalien gegenübergestellt werden könnten, durch Schätzungen nicht erreichbar. Übrigens hat eine

gewerbliche Nutzbarmachung der Wasserkräfte bei den in neuerer Zeit ausgeführten Flußkanalisierungen bisher nicht stattgefunden.

Aus dieser Sachlage ergibt sich die Notwendigkeit, hier auf die zahlenmäßige Feststellung des Kapitalwertes der aus dem Wasserstraßenbau entspringenden Nebenvorteile zu verzichten; es können nur gewisse allgemeine Grundsätze für die Beurteilung der Frage, ob und inwieweit solche Nebenvorteile im einzelnen Falle als vorhanden anzuerkennen sind, aufgestellt werden. Auch eine derartige, auf die Bestimmung leitender Gesichtspunkte sich beschränkende Behandlung des Gegenstandes ist immerhin insofern nicht ohne Nutzen, als sie den arbiträren Auffassungen eine gewisse Richtung geben und den Spielraum für die an sich unvermeidlichen Meinungsverschiedenheiten einigermaßen einengen kann.

Dabei ist zunächst zu beachten, daß unter landwirtschaftlichen Vorteilen im Sinne dieser Erörterung nur die durch den Wasserstraßenbau als solchen unmittelbar hervorgerufenen oder ermöglichten Bodenverbesserungen zu verstehen sind, während die vorteilhafte Einwirkung des Wasserstraßenverkehrs auf die Hervorbringung und den Verbrauch der Landwirtschaft nicht besonders in Betracht gezogen werden kann, weil hierin lediglich der allen Erwerbsgruppen im Einflußbereich einer Wasserstraße zufallende Nutzen der billigen Wasserfrachten sich äußert. Die Schaffung dieses Nutzens ist aber der eigentliche Zweck, welcher bei der Herstellung von Binnenschiffahrtswegen verfolgt wird. Allerdings ist im Einflußbereich mancher Wasserstraßen die Landwirtschaft der weitaus bedeutendste Erwerbszweig, was zur natürlichen Folge hat, daß ihr der Hauptanteil an dem durch die billige Schiffsverfrachtung entstehenden Gesamtnutzen zufällt; gleichwohl würde der kapitalisierte Wert dieses Anteils, auch im Falle der Möglichkeit seiner Berechnung, ebensowenig von dem Anlagekapital der Wasserstraße abzusetzen sein, wie etwa bei einer Wasserstraße von überwiegender industrieller oder montaner Bedeutung der Wert des diesen Erwerbsgruppen zuteil werdenden wirtschaftlichen Nutzens.

Wenn bei einer Wasserstraße besondere Einrichtungen vorhanden sind, welche nicht den Interessen der Schiffahrt, sondern denjenigen der Landwirtschaft dienen, so kann aus diesem Umstande nicht ohne weiteres die Berechtigung zur Absetzung der Bau- und Betriebskosten solcher Einrichtungen vom Anlagekapital der Wasserstraße entnommen werden. Es muß vielmehr in jedem Einzelfalle untersucht werden, ob es sich dabei um eine positive Förderung landwirtschaftlicher Interessen gehandelt hat, oder um die Hintanhaltung von Schädigungen, welche andernfalls für die landwirtschaftliche Benutzung der beteiligten Grundstücke durch den Ausbau des Schiffahrts-

weges entstanden wären. In vielen, vielleicht den meisten Fällen, ist der letztere Zweck maßgebend gewesen; als Beispiele mögen die Stauanlagen an der begradigten Netze, welche zur künstlichen Erzeugung der früher selbsttätig eintretenden winterlichen Überflutungen dienen sollten, und die neben Kanälen und kanalisierten Flüssen zu Vorflutzwecken ausgeführten Parallelgräben erwähnt sein[1]. Diejenigen Kosten, welche bei dem Bau einer Schiffahrtsstraße zur Aufrechterhaltung des status quo hinsichtlich der landwirtschaftlichen Benutzung benachbarter Grundstücke aufgewendet werden müssen, sind also der Schiffahrt zur Last zu legen.

Es ist zuweilen die Auffassung vertreten worden, daß bei Ermittlung des finanziellen Ergebnisses einer Wasserstraße diejenigen Summen außer Ansatz bleiben müssen, um welche deren Anlagekapital sich durch eine den Rahmen des eigentlichen Verkehrsbedürfnisses überschreitende, aus ästhetischen und sonstigen Nebenrücksichten beliebte bauliche Ausstattung erhöht habe. Dieser Gesichspunkt würde hauptsächlich für die Berliner Wasserstraßen, welche mit Rücksicht auf ihre Lage in der Residenzstadt kostspielige Uferbekleidungen erhalten haben, aber in geringerem Maße auch für manche andere Bauten an Wasserstraßen in architektonisch oder landwirtschaftlich hervorragender Umgebung praktische Bedeutung haben. Er wird jedoch als berechtigt nicht anzuerkennen sein. Eine derartige theoretische Unterscheidung zwischen dem reinen Verkehrszweck und allen damit zusammenfallenden Interessen ist — selbst unter dem Gesichtspunkte der finanziellen Beurteilung — unzulässig, außerdem praktisch kaum durchführbar. Es kann wohl nicht zum Zwecke einer Einträglichkeitsberechnung fingiert werden, daß eine die vornehmsten Viertel einer Residenzstadt durchschneidende Schiffahrtsstraße ebenso ausgebaut wäre, wie ein durch einsame Moore und Haiden führender Kanal. Den Wasserstraßen liegt nach dieser Richtung ein gewisses Maß von baulicher Repräsentation ob; sie befinden sich insofern in ähnlicher Lage wie die Eisenbahnen, deren Bauten in vielen Fällen auch wesentlich kostspieliger ausgeführt werden, als sie nach reinen Nützlichkeitserwägungen ausgeführt zu werden brauchten.

Zur Vermeidung von Mißverständnissen und Unklarheiten, welche in

---

[1] Auf dieses Beispiel hat der Finanzminister Miquel in einer Rede vom 23. Mai 1894 im preußischen Abgeordnetenhause (stenographische Berichte S. 2186) gelegentlich hingewiesen.

Auch bei der Regulierung des Rheins zwischen Mainz und Bingen spielten die landwirtschaftlichen Interessen insofern eine wesentliche Rolle, als die Strombaukosten wesentlich verteuert wurden durch die Notwendigkeit, im Internsse des Weinbaues jede Einschränkung der Strombreite zu vermeiden.

dieser Frage leicht entstehen können, muß hier ganz besonders auf den Unterschied zwischen der wirtschaftlichen und der hier zunächst maßgebenden finanziellen Betrachtungsweise hingewiesen werden. In wirtschaftlicher Beziehung mögen die Nebenvorteile, die durch den Bau einer Wasserstraße erzielt worden sind, sehr bedeutend ins Gewicht fallen; in finanzieller Hinsicht spielen sie aber nur unter bestimmten — selten oder niemals nachweisbaren — Voraussetzungen eine Rolle, nämlich nur dann und zwar nur insoweit, als sie eine Minderung oder teilweise Erstattung des Anlagekapitals, eine Herabsetzung der laufenden Ausgaben oder eine Steigerung der Einnahmen herbeiführen. Wenn ein Kanalbau gleichzeitig — d. h. ohne Aufwendung von Mehrkosten, welche im Schiffahrtsinteresse nicht erforderlich gewesen wären — die Vorflut angrenzender Ländereien verbessert und hierdurch deren vorteilhaftere Bewirtschaftung ermöglicht, so tritt zwar eine Steigerung der Grundrenten und Bodenwerte ein; diese Steigerung kommt aber unmittelbar nur den beteiligten Gutsbesitzern zugute. Denn die Grundsteuer steht unveränderlich fest, und ob es gelingt, bei der Veranlagung zur Einkommen- und Ergänzungssteuer die Hebung der landwirtschaftlichen Erträge zu entsprechendem Ausdruck zu bringen, ist mindestens zweifelhaft. Die finanzielle Wirkung solcher Bodenverbesserungen infolge der Wasserstraßen dürfte daher schwer feststellbar sein.

Die durch Kanalisierung von Flüssen gewonnenen Wasserkräfte können nicht, wie dies gelegentlich vorgeschlagen worden ist, mit ihrem jetzigen Geldwert, sondern nur mit denjenigen Summen, welche sie der Staatskasse seinerzeit eingebracht haben, bei der Berechnnng des Anlagekapitals der Wasserstraßen berücksichtigt werden. Soweit derartige Wasserkräfte zur gewerblichen Verwertung sich eigneten, sind sie in der Regel während der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts an Private verkauft worden. Der Staatskasse sind nur die damals wirklich gezahlten, meist sehr niedrigen Kaufsummen zngeflossen; aber auch diese Summen können nicht ohne weiteres den Wasserstraßen durch Absetzung von Baukapital gut gebracht werden, weil sie regelmäßig nicht für die Wasserkräfte als solche, sondern gleichzeitig für zugehörige Grundstücke und Gebäude bezahlt wurden. Der jetzige Wert jener Wasserkräfte mag wirtschaftlich eine hohe Bedeutung haben, finanziell kann er nicht in Betracht kommen; die Vermischung beider Gesichtspunkte wird sorgfältig zu vermeiden sein.

Das preußische Wasserstraßengesetz vom 1. April 1905 hat sich bei der Berechnung des Anlagekapitals ebenfalls auf den rein finanziellen Standpunkt gestellt und von dem Gesamtbetrage der wirklichen Baukosten — ohne Absetzung des Kapitalwertes der aus dem Wasserbau entspringenden land-

wirtschaftlichen oder sonstigen Nebenvorteile — angenommen, daß er durch Schiffahrtsabgaben zu verzinsen sei.

Einer Erörterung bedürfen ferner noch in diesem Zusammenhang die aus dem Mittelalter stammenden oder doch Jahrhunderte alten Stauanlagen in schiffbaren Flüssen,[1] von welchen mit mehr oder weniger Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, daß sie ursprünglich nicht im Schiffahrtsinteresse, sondern zur Gewinnung von Wasserkräften für Mühlenwerke angelegt worden sind. Wenn diese Annahme zutrifft, so wären die Bau- und Betriebskosten der Schleusen, welche neben den Mühlenwehren zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der durchgehenden Schiffahrt hergestellt worden sind, vom Standpunkt der idealen Gerechtigkeit aus nicht auf das Konto der Wasserstraße zu setzen; die Schleusen würden dann der Schiffahrt nur insofern nützen, als sie eine ihr zugefügte Schädigung wieder aufheben, und auch diesen Zweck würden sie nur unvollkommen erreichen, weil die Schleusendurchfahrt stets mit Belästigungen und Zeitverlusten für die Schiffahrt verbunden ist. Noch weniger wäre die Tatsache zu rechtfertigen, daß die Schiffahrt für die Benutzung solcher Schleusen Abgaben zahlen muß. Aber abgesehen davon, daß die Entstehungsgeschichte jener Stauanlagen doch nicht überall hinreichend aufgeklärt ist, kann auch eine verkehrspolitische Untersuchung, welche die Gewinnung positiver und für praktische Zwecke möglichst brauchbarer Ergebnisse bezweckt, nicht wohl soweit von der Grundlage der gegebenen Tatsachen sich entfernen, daß sie geschichtliche Veränderungen aus längst vergangenen Jahrhunderten als nicht geschehen behandelt, um eine der abstrakten Gerechtigkeit und der reinen Logik entsprechende Selbstkostenrechnung der Wasserstraßen zu konstruieren. Im übrigen wären, wenn nach solchen Gesichtspunkten das Konto der beteiligten Wasserstraßen entlastet werden sollte, auch die entsprechenden Einnahmen an Schiffahrtsabgaben abzusetzen; da nun aber diese Einnahmen vielfach eine beträchtliche Höhe erreichen und zur Deckung der Selbstkosten jener Schleusen genügen, so würde vermutlich die Bilanz der Wasserstraßen sich wenig oder gar nicht ändern, auch wenn der Versuch zur Ausscheidung der in Betracht kommenden Schleusen aus der Einträglichkeitsberechnung gemacht werden sollte.

---

[1] Von den Stauanlagen in den Flüssen der Mark Brandenburg hat die in Berlin schon Ende des 13., die zu Rathenow im Anfang des 14., die zu Brandenburg im 16. Jahrhundert nachweislich bestanden.

Ein ähnlicher Fall scheint am oberen Main vorzuliegen, wo die Stadt Schweinfurt eine Abgabe für den Durchlaß von Flößen durch eine Stauanlage erhebt, die übrigens jetzt vom bayrischen Staate abgelöst werden soll. Bei Errichtung der Stauanlagen am unteren Main hat man die Benutzung der Floßrinnen abgabefrei gestattet, weil der Floßverkehr durch jene Anlagen eher Nachteil als Vorteil habe.

Es darf schließlich nicht vergessen werden, daß durch den Bau von künstlichen und durch die Regulierung oder Kanalisierung von natürlichen Wasserstraßen der Zustand angrenzender Ländereien nicht immer günstig beeinflußt worden ist. Zuweilen sind auch Bodenverschlechterungen durch solche Bauten eingetreten; ein wichtiger Fall dieser Art ist kürzlich wieder im preußischen Abgeordnetenhause am 6. Februar 1908 zur Sprache gekommen. Ob solche Bodenverschlechterungen immer durch Geldentschädigungen ausgeglichen und deshalb in der Höhe des Anlagekapitals der einzelnen Wasserstraße zum Ausdrucke gelangt sind, ist aus rechtlichen und praktischen Gründen mindestens zweifelhaft. Diese Zweifel bestehen besonders hinsichtlich der in älterer Zeit ausgeführten Wasserbauten.

§ 12. Zusammenfassung der Berechnungsgrundsätze und Feststellung der Zahlenergebnisse.

Das Ergebnis dieser Untersuchungen ist dahin zusammenzufassen, daß für die Darstellung der Selbstkosten einzelner Wasserstraßen nur die positiven Zahlenwerte verwendbar sind, welche durch Ermittlung der entstandenen Baukosten, der Kapitalzinsen, der laufenden Jahresausgaben und der erzielten Einnahmen gewonnen werden.

Die hiernach aufgemachten Berechnungen geben allerdings kein genaues Bild der wirklichen Sachlage, weil gewisse Faktoren, deren zahlenmäßige Bewertung nur durch unsichere Schätzungen zu erreichen ist, unberücksichtigt geblieben sind. Die hieraus sich ergebende Abweichung der rechnungsmäßigen Ergebnisse von der Wirklichkeit ist bei den verschiedenen Wasserstraßen in ungleichem Maße vorhanden; sie ist bei den regulierten natürlichen Wasserstraßen weit größer als bei den kanalisierten Flüssen und den Kanälen. Bei den Schiffahrtswegen der beiden letzteren Katagorien ist die Abweichung nicht besonders hoch zu veranschlagen und bei einzelnen überhaupt kaum anzuerkennen.

Es kann wohl die Frage aufgeworfen werden, ob mit Rücksicht auf die große Zahl von arbiträren und unsicheren Größen, welche bei einer Berechnung der Selbstkosten für verbesserte natürliche Wasserstraßen mit unterlaufen und niemals ganz ausgeschaltet werden können, die auf solche Berechnungen angewendete Mühewaltung notwendig und nützlich gewesen ist. Man wird aber diese Frage doch bejahen müssen. Denn so bedeutend bei einigen jener Wasserstraßen der Spielraum für Schätzungen, für Meinungsverschiedenheiten und Kompromisse über die Höhe des anrechnungsfähigen Baukapitals auch sein mag, die positive Zahl der vom Staate baar geleisteten Ausgaben ist bei derartigen Erörterungen als Ausgangspunkt und Grund-

lage unentbehrlich. Und anderseits ist der Spielraum nicht so weit und der Mangel an positiven Anhaltspunkten für eine sachgemäße Bewertung derjenigen wirtschaftlichen Momente, welche hier in Frage kommen, nicht so groß, daß man nicht bei gutem Willen zu einer billigen und sachgemäßen Verständigung gelangen könnte, soweit es auf die Baukapitalien der Vergangenheit dabei ankommen wird. Wer die deutschen Ströme kennt, kann sich wohl ein annäherndes Urteil darüber bilden, welchen Anteil die landwirtschaftlichen Interessen bei dem Ausbau eines jeden von ihnen ungefähr gehabt haben.

Die Handhabung des privaten und öffentlichen Rechtes nötigt in zahlreichen Fällen zu positiven Entscheidungen über die Bemessung wirtschaftlicher Wertgrößen, deren Abgrenzung nicht rechnungsmäßig festgestellt, sondern nur ex aequo et bono — in allgemeiner Würdigung gewisser Grundsätze und Gesichtspunkte — schätzungsweise von Fall zu Fall bestimmt werden kann. Ein Beispiel hierfür aus dem Gebiete des öffentlichen Rechtes bietet das Verfahren über die Auseinandersetzung bei der Teilung von Gemeindeverbänden. Ein anderes Beispiel enthält der § 4 des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, welcher in Abs. 3 über die Erhebung von Gebühren bestimmt, daß „wenn einzelne Klassen von Gemeindeangehörigen auf die Benutzung einer Veranstaltung angewiesen sind", unter Berücksichtigung „des öffentlichen Interesses, welchem die Veranstaltung dient, und der den einzelnen gewährten besonderen Vorteile" eine „entsprechende Ermäßigung der Gebührensätze zugelassen ist." Diese Gesetzesvorschrift findet namentlich auch auf kommunale Häfen und sonstige Schiffahrtsanstalten Anwendung. Es muß hier also das Allgemeininteresse und das besondere Interesse der Schiffahrtsbeteiligten an der Anstalt zahlenmäßig bewertet und gegeneinander abgegrenzt werden, um daraufhin die Bemessung der Gebührensätze vorzunehmen — eine Aufgabe, die an das arbiträre Ermessen vielleicht keine geringeren Anforderungen stellt, wie die andere Aufgabe der anteiligen Bewertung von Schiffahrts- und Richtschiffahrtsinteressen bei dem Ausbau und der Unterhaltung von Wasserstraßen.

Soweit die finanziellen Ergebnisse der Wasserstraßen mit denjenigen der preußischen Staatsbahnen verglichen werden sollen, und derartige Vergleichungen werden in den öffentlichen Erörterungen über die Verkehrspolitik der preußischen Regierung häufig beliebt, machen sich die in der Bilanz der Wasserstraßen vorhandenen Ungenauigkeiten deshalb nicht allzu ungünstig fühlbar, weil sie durch ähnliche Ungenauigkeiten in der Einträglichkeitsberechnung der Eisenbahnen einigermaßen aufgewogen werden. Denn auch das Anlagekapital der Staatsbahnen ist nicht lediglich im eigentlichen Eisen-

bahninteresse aufgewendet; es umfaßt vielmehr bedeutende Nebenleistungen für andere Zwecke, namentlich für solche der Landesverteidigung, der Reichspost und der Steuerverwaltung[1]. Dasselbe gilt von den Betriebskosten der Staatseisenbahnen, die unter anderem durch einen der Reichspost zugute kommenden Jahresaufwand von etwa 32 Millionen Mark über das an sich erforderliche Maß gesteigert werden.

Es liegt also, wenn man die Selbstkosten- oder Einträglichkeitsberechnung von Verkehrsanstalten auf die theoretische Ausscheidung aller nicht dem eigentlichen Zwecke des Unternehmens dienenden Aufwendungen gründen will, auch in der Bilanz der Eisenbahnen eine Anzahl von Ungenauigkeiten, welche das finanzielle Ergebnis ungünstig beeinflussen.

Es war notwendig, auf die bei der Aufstellung derartiger Berechnungen maßgebenden Grundsätze näher einzugehen, weil in dieser Beziehung mancherlei Zweifel und Meinungsverschiedenheiten obwalten können; die hier mitgeteilten Rechnungsergebnisse wären ohne entsprechende Erläuterung nicht hinreichend verständlich und der sachlichen Prüfung kaum zugänglich. Außerdem mußten gewisse Vorbehalte hinsichtlich der Genauigkeit und Vollständigkeit der ermittelten Zahlen gemacht werden, um etwaigen Mißverständnissen über ihre Bedeutung von vornherein zu begegnen.

In den nachstehenden drei Übersichten sind die Rechnungsergebnisse zusammengestellt

A. für regulierte natürliche Wasserstraßen,
B. für kanalisierte Flüsse und Kanäle,
C. für staatliche Häfen und
D. für Gemeindehäfen und dem öffentlichen Verkehr gewidmete Privathäfen.

[1] In neuerer Zeit werden zuweilen Reichszuschüsse für die im Interesse der Landesverteidigung ausgeführten Eisenbahnbauten gegeben, aber es werden bei weitem nicht alle dem Eisenbahnbau aus militärischen Gesichtspunkten gemachten Auflagen durch solche Zuschüsse abgegolten, und in früherer Zeit — auch noch nach Errichtung des Deutschen Reiches — mußten alle diese Auflagen von den Eisenbahnen ohne besonderes Entgelt übernommen werden.

A. Regulierte natürliche

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße und deren Länge in Kilometern	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906 Mk.	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und 1/2 % Tilgung Mk.	Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1905 d 1 Sächliche Mk.	d 2 Persönliche Mk.	d 3 Spalte d 1 und d 2 Mk.
1	Nichtkanalisierte Saar (26 km)	1 154 102	40 393	18 652	15 068	33 [illegible]
2	Mosel (222,5 km) . .	7 612 071	266 422	164 158	68 796	232 [illegible]
	a) im Reg.-Bez. Trier	2 756 980	96 494	89 449	32 644	122 [illegible]
	b) im Reg.-Bez. Coblenz	4 855 091	169 928	74 709	36 152	110 [illegible]
3	Nichtkanalisierter preußischer Main (12,15 km)	360 000	12 600	19 202	11 070	30 [illegible]
4	Rhein (345,8 km) . .	52 726 909	1 845 441	1 059 237	322 272	1 381 [illegible]
	a) im Reg.-Bez. Wiesbaden	4 208 013	147 280	148 536	27 413	175 [illegible]
	b) im Bereich der Rheinstrombauverwaltung	48 518 896	1 698 161	910 701	294 859	1 205 [illegible]
5	Weser im Bereiche der Weserstrombauverwaltung (338,36 km) . .	9 265 855	324 305	349 698	224 122	573 [illegible]
6	Aller (117 km) . . .	798 940	27 963	119 247	29 758	149 [illegible]
	a) im Bereich der Weserstrombauverwaltung	458 506	16 048	71 369	13 275	84 [illegible]
	b) im Reg.-Bez. Lüneburg	340 434	11 915	47 878	16 483	64 [illegible]
7	Elbe, im Bereich der Elbstrombauverwaltung (408 km)	40 957 200	1 433 502	1 454 074	409 791	1 863 [illegible]
8	Jeetzel im Reg.-Bez. Lüneburg (49 km) .	—	—	10 708	4 691	15 [illegible]
9	Schwinge (6,2 km) . .	735 990	25 759	48 628	14 382	63 [illegible]
10	Oste (76,3 km) . . .	177 684	6 218	17 495	12 172	29 [illegible]
11	Este (12,5 km) . . .	88 966	3 113	6 604	7 591	14 [illegible]
12	Lühe (12 km)	37 325	1 306	1 754	4 508	[illegible]
13	Pinnau (20,9 km) . .	188 771	6 607	5 691	1 392	[illegible]
14	Krückau (11,6 km) . .	77 026	2 696	5 741	1 394	[illegible]
15	Stör (52,6 km) . . .	729 088	25 518	33 402	7 936	4[illegible]
16	Schlei (41 km) . . .	1 213 650	42 478	10 374	2 467	1[illegible]

[1] Schätzung der Anlagekosten auf Grund des gegenwärtigen Bestandes an Bauwerks

Wasserstraßen.

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1 an Verkehrsabgaben	e 2 an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	e 3 zusammen Spalte e 1 und e 2	f 1 Überschüsse	f 2 Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
							Anlagekosten
1 554	2 737	4 291	—	29 429	69 822	—	seit 1831
11 308	19 642	30 950	—	202 004	468 426	—	
6 049	11 070	17 119	—	104 974	201 468	—	desgl. seit 1831
5 259	8 572	13 831	—	97 030	266 958	—	„ „ 1824
454	5 394	5 848	—	24 424	37 024	—	„ „ 1876
63 873	154 460	218 333	—	1 163 176	3 008 617	—	
12 401	15 260	27 661	—	148 288	295 568	—	„ „ 1816
51 472	139 200	190 672	—	1 014 888	2 713 049	—	„ „ 1816
7 731	35 781	43 512	—	530 308	854 613	—	„ „ 1842
40	227	267	—	148 738	176 701[1]	—	
40	11	51	—	84 593	100 641	—	„ „ 1873
—	216	216	—	64 145	76 060	—	
32 454	155 402	187 856	—	1 676 009	3 109 511	—	„ „ 1816
25	21	46	—	15 353	15 353	—	
—	—	—	—	63 010	88 769	—	„ „ 1866
—	—	—	—	29 667	35 885	—	„ „ 1866
—	—	—	—	14 195	17 308	—	„ „ 1877
—	—	—	—	6 262	7 568	—	„ „ 1890
—	1	1	—	7 082	13 689	—	„ „ 1882
—	6	6	—	7 129	9 825	—	„ „ 1877
—	315	315	—	41 023	66 541	—	„ „ 1882
2 782	275	3 057	—	9 784	52 262	—	

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße und deren Länge in Kilometern	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und 1/2 % Tilgung	Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1905		
				d 1 Sächliche	d 2 Persönliche	d 3 Spalte d 1 und d 2
		Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
17	Nichtkanalisierte Oder (544 km)	24 591 499	860 703	1 506 483	372 541	1 879 024
	a) im Bereich der Oderstrombauverwaltung	24 317 506	851 113	1 476 503	353 850	1 830 353
	b) im Reg.-Bez. Stettin	273 993	9 590	29 980	18 691	48 671
18	Ücker, ohne Ückerkanal 35 km)	125 207	4 382	19 245	9 051	28 296
19	Peene mit Tollense (148 km)	52 100	1 824	10 751	4 213	14 964
20	Warthe (347 km) . .	10 036 814	351 289	348 495	105 623	454 118
	a) im Reg.-Bez. Frankfurt	4 365 444	152 791	110 037	20 717	130 754
	b) im Reg.-Bez. Posen	5 671 370	198 498	238 458	84 906	323 364
21	Regulierte untere Netze (196 km)	7 697 000	269 395	123 874	65 869	189 743
22	Weichsel und Nogat im Bereich der Weichselstrombauverwaltung (283 km)	98 915 781	3 462 052	2 593 800	419 296	3 013 096
23	Sorge (14 km) . . .	76 210	2 667	9 584	2 619	12 203
24	Pregel (126 km) . . .	2 396 779	83 887	83 852	42 869	126 721
	a) im Reg.-Bez. Königsberg . . .	1 188 642	41 602	47 769	32 672	80 441
	b) im Reg.-Bez. Gumbinnen	1 208 137	42 285	36 083	10 197	46 280
25	Memel mit Atmath- und Rußstrom (112 km) .	11 610 793	406 378	275 681	100 151	375 832
26	Masurische Wasserstraßen (191 km)	904 529	31 659	30 630	25 537	56 167
	Zusammen 3748 km	272 530 289	9 538 557	8 327 060	2 285 179	10 612 239

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1	e 2	e 3	f 1	f 2			
an Verkehrsabgaben	an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	zusammen Spalte e 1 und e 2	Überschüsse	Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
12 626	43 267	55 893	—	1 823 131	2 683 834	—	Anlagekosten seit 1816
12 626	43 267	55 893	—	1 774 460	2 625 573	—	desgl. seit 1816
—	—	—	—	48 671	58 261	—	
282	—	282	—	28 014	32 396	—	
—	—	—	—	14 964	16 788	—	
6 140	10 535	16 675	—	437 443	788 732	—	
5 228	1 365	6 593	—	124 161	276 952	—	" " 1816
912	9 170	10 082	—	313 282	511 780	—	" " 1858
225 805	3 410	229 215	39 472	—	229 923	0,51	
15 199	159 500	174 699	—	2 838 397	6 300 449	—	" " 1831
—	128	128	—	12 075	14 742	—	" " 1874
—	1 624	1 624	—	125 097	208 984	—	
—	464	464	—	79 977	121 579	—	" " 1840
—	1 160	1 160	—	45 120	87 405	—	" " 1851
6 489	15 530	22 019	—	353 813	760 191	—	" " 1849
3 064	2 823	5 887	—	50 280	81 939	—	" " 1845
389 826	611 078	1 000 904	—	9 611 335	19 149 892	—	

B. Kanalisierte Flüsse

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße und deren Länge in Kilometern	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906 Mk.	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und ½ % Tilgung Mk.	Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1905 d 1 Sächliche Mk.	d 2 Persönliche Mk.	d 3 Spalte d 1 und d 2 Mk.
1	Kanalisierte Saar (31 km)	7 087 616	248 067	92 374	35 808	128 182
2	Kanalisierter Main (38 km)	8 964 570	313 760	133 459	26 798	160 257
3	Spoykanal (10 km) . .	562 696	19 694	11 971	4 170	16 141
4	Ems—Jade-Kanal (70 km)	9 095 770	318 352	53 350	26 968	80 318
5	Dortmund—Ems-Kanal (250 km)	71 248 973	2 493 714	905 274	220 655	1 125 929
6	Kanalisierte Fulda (28 km)	3 139 110	109 869	55 388	32 326	87 714
7	Ilmenau (28 km) . .	826 624	28 932	19 809	12 250	32 059
8	Kanalisierte Unstrut (65,5 km)	843 558	29 525	28 705	28 126	56 831
9	Kanalisierte Saale (144 km)	7 350 502	257 268	105 657	75 908	181 565
	a) Kanalstrecke im Reg.-Bez. Merseburg	5 852 223	204 828	86 515	67 957	154 472
	b) Kanalstrecke im Bezirk der Elbstrombauverwaltung . .	1 498 279	52 440	19 142	7 951	27 093
10	Märkische Wasserstraßen (1154 km)	90 257 963	3 159 028	1 112 412	799 449	1 911 861
	a) Berliner Wasserstraßen	23 608 404	826 294	257 886	161 932	419 018
	b) Übrige Märkische Wasserstraßen . .	66 649 559	2 332 735	854 526	637 517	1 492 043
11	Ückerkanal (0,35 km) .	65 450	2 291	1 898	3 071	4 969
12	Kanalisierte obere Oder nebst Großschiffahrtsweg um Breslau (149 km)	24 236 625	848 282	642 654	225 778	868 432
13	Klodnitzkanal (46 km) .	1 120 394	39 214	36 661	47 985	84 646

und Kanäle.

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1	e 2	e 3	f 1	f 2			
an Verkehrsabgaben	an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	zusammen Spalte e 1 und e 2	Überschüsse	Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
34 215	5 258	39 473	—	88 709	336 776	—	
138 876	4 749	143 625	—	16 632	330 392	—	
9 575	190	9 765	—	6 376	26 070	—	
6 700	7 734	14 434	—	65 884	384 236	—	
378 376	49 827	428 203	—	697 726	3 191 440	—	
20 354	2 291	22 645	—	65 069	174 938	—	
768	344	1 112	—	30 947	59 879	—	
752	397	1 149	—	55 682	85 207	—	
30 161	3 902	34 063	—	147 502	404 770	—	
19 428	3 463	22 891	—	131 581	336 409	—	
10 733	439	11 172	—	15 921	68 361	—	
3 729 518	213 011	3 942 529	2 030 668	—	1 128 360	2,29	
897 963	137 280	1 035 243	615 425	—	210 869	2,61	
2 831 555	75 731	2 907 286	1 415 243	—	917 492	2,13	
11 009	—	11 009	6 040	—	(+ 3 749)	9,23	
492 507	29 478	521 985	—	346 447	1 194 729	—	
20 707	4 284	24 991	—	59 655	98 869	—	

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße und deren Länge in Kilometern	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906 Mk.	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und 1/2 % Tilgung Mk.	Laufende Ausgaben im Rechnungjahre 1906 d 1 Sächliche Mk.	d 2 Persönliche Mk.	d 3 Spalte d 1 und d 2 Mk.
14	Bromberger Kanal und kanalisierte untere Netze (41 km)	2 547 468	89 161	188 871	56 273	245 144
15	Kanalisierte Brahe (13 km)	2 811 000	98 385	42 749	16 885	59 634
16	Kanalisierte obere Netze (105 km)	3 968 329	138 892	54 498	30 306	84 804
17	Weichsel—Haff-Kanal (20 km)	1 118 200	39 137	55 067	11 606	66 673
18	Elbinger Weichsel und Königsberger Weichsel (37 km)	2 764 560	96 760	16 715	7 310	24 025
19	Oberländischer Kanal (134 km)	5 766 667	201 833	114 700	60 245	174 945
20	Pregel—Memel-Wasserstraße (68 km) . . .	3 638 580	127 350	60 952	30 337	91 289
	Wasserstraßen der Gruppe B insgesamt 2431,85 km rund 2432,— "	247 414 655	8 659 514	3 733 164	1 752 254	5 485 418

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1	e 2	e 3	f 1	f 2			
an Verkehrsabgaben	an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	zusammen Spalte e 1 und e 2	Überschüsse	Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
229 608	7 552	237 160	—	7 984	97 145	—	
204 148	2 453	206 601	146 967	—	(+ 48 582)	5,23	
18 259	460	18 719	—	66 085	204 977	—	
9 854	1 934	11 788	—	54 885	94 022	—	
27 321	2 845	30 166	6 141	—	90 619	0,22	
10 698	7 438	18 136	—	156 809	358 642	—	
91 803	6 799	98 602	7 313	—	120 037	0,2	
5 465 209	350 946	5 816 155	330 737	—	8 328 777	0,13	

lage unentbehrlich. Und anderseits ist der Spielraum nicht so weit und der Mangel an positiven Anhaltspunkten für eine sachgemäße Bewertung derjenigen wirtschaftlichen Momente, welche hier in Frage kommen, nicht so groß, daß man nicht bei gutem Willen zu einer billigen und sachgemäßen Verständigung gelangen könnte, soweit es auf die Baukapitalien der Vergangenheit dabei ankommen wird. Wer die deutschen Ströme kennt, kann sich wohl ein annäherndes Urteil darüber bilden, welchen Anteil die landwirtschaftlichen Interessen bei dem Ausbau eines jeden von ihnen ungefähr gehabt haben.

Die Handhabung des privaten und öffentlichen Rechtes nötigt in zahlreichen Fällen zu positiven Entscheidungen über die Bemessung wirtschaftlicher Wertgrößen, deren Abgrenzung nicht rechnungsmäßig festgestellt, sondern nur ex aequo et bono — in allgemeiner Würdigung gewisser Grundsätze und Gesichtspunkte — schätzungsweise von Fall zu Fall bestimmt werden kann. Ein Beispiel hierfür aus dem Gebiete des öffentlichen Rechtes bietet das Verfahren über die Auseinandersetzung bei der Teilung von Gemeindeverbänden. Ein anderes Beispiel enthält der § 4 des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, welcher in Abs. 3 über die Erhebung von Gebühren bestimmt, daß „wenn einzelne Klassen von Gemeindeangehörigen auf die Benutzung einer Veranstaltung angewiesen sind", unter Berücksichtigung „des öffentlichen Interesses, welchem die Veranstaltung dient, und der den einzelnen gewährten besonderen Vorteile" eine „entsprechende Ermäßigung der Gebührensätze zugelassen ist." Diese Gesetzesvorschrift findet namentlich auch auf kommunale Häfen und sonstige Schiffahrtsanstalten Anwendung. Es muß hier also das Allgemeininteresse und das besondere Interesse der Schiffahrtsbeteiligten an der Anstalt zahlenmäßig bewertet und gegeneinander abgegrenzt werden, um daraufhin die Bemessung der Gebührensätze vorzunehmen — eine Aufgabe, die an das arbiträre Ermessen vielleicht keine geringeren Anforderungen stellt, wie die andere Aufgabe der anteiligen Bewertung von Schiffahrts- und Nichtschiffahrtsinteressen bei dem Ausbau und der Unterhaltung von Wasserstraßen.

Soweit die finanziellen Ergebnisse der Wasserstraßen mit denjenigen der preußischen Staatsbahnen verglichen werden sollen, und derartige Vergleichungen werden in den öffentlichen Erörterungen über die Verkehrspolitik der preußischen Regierung häufig beliebt, machen sich die in der Bilanz der Wasserstraßen vorhandenen Ungenauigkeiten deshalb nicht allzu ungünstig fühlbar, weil sie durch ähnliche Ungenauigkeiten in der Einträglichkeitsberechnung der Eisenbahnen einigermaßen aufgewogen werden. Denn auch das Anlagekapital der Staatsbahnen ist nicht lediglich im eigentlichen Eisen-

bahninteresse aufgewendet; es umfaßt vielmehr bedeutende Nebenleistungen für andere Zwecke, namentlich für solche der Landesverteidigung, der Reichspost und der Steuerverwaltung[1]. Dasselbe gilt von den Betriebskosten der Staatseisenbahnen, die unter anderem durch einen der Reichspost zugute kommenden Jahresaufwand von etwa 32 Millionen Mark über das an sich erforderliche Maß gesteigert werden.

Es liegt also, wenn man die Selbstkosten- oder Einträglichkeitsberechnung von Verkehrsanstalten auf die theoretische Ausscheidung aller nicht dem eigentlichen Zwecke des Unternehmens dienenden Aufwendungen gründen will, auch in der Bilanz der Eisenbahnen eine Anzahl von Ungenauigkeiten, welche das finanzielle Ergebnis ungünstig beeinflussen.

Es war notwendig, auf die bei der Aufstellung derartiger Berechnungen maßgebenden Grundsätze näher einzugehen, weil in dieser Beziehung mancherlei Zweifel und Meinungsverschiedenheiten obwalten können; die hier mitgeteilten Rechnungsergebnisse wären ohne entsprechende Erläuterung nicht hinreichend verständlich und der sachlichen Prüfung kaum zugänglich. Außerdem mußten gewisse Vorbehalte hinsichtlich der Genauigkeit und Vollständigkeit der ermittelten Zahlen gemacht werden, um etwaigen Mißverständnissen über ihre Bedeutung von vornherein zu begegnen.

In den nachstehenden drei Übersichten sind die Rechnungsergebnisse zusammengestellt

A. für regulierte natürliche Wasserstraßen,

B. für kanalisierte Flüsse und Kanäle,

C. für staatliche Häfen und

D. für Gemeindehäfen und dem öffentlichen Verkehr gewidmete Privathäfen.

---

[1] In neuerer Zeit werden zuweilen Reichszuschüsse für die im Interesse der Landesverteidigung ausgeführten Eisenbahnbauten gegeben, aber es werden bei weitem nicht alle dem Eisenbahnbau aus militärischen Gesichtspunkten gemachten Auflagen durch solche Zuschüsse abgegolten, und in früherer Zeit — auch noch nach Errichtung des Deutschen Reiches — mußten alle diese Auflagen von den Eisenbahnen ohne besonderes Entgelt übernommen werden.

A. Regulierte natürliche

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße und deren Länge in Kilometern	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906 Mk.	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und 1/2 % Tilgung Mk.	Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1905: d 1 Sächliche Mk.	d 2 Persönliche Mk.	d 3 Spalte d 1 und d 2 Mk.
1	Nichtkanalisierte Saar (26 km)	1 154 102	40 393	18 652	15 068	33 720
2	Mosel (222,5 km)	7 612 071	266 422	164 158	68 796	232 954
	a) im Reg.-Bez. Trier	2 756 980	96 494	89 449	32 644	122 093
	b) im Reg.-Bez. Coblenz	4 855 091	169 928	74 709	36 152	110 861
3	Nichtkanalisierter preußischer Main (12,15 km)	360 000	12 600	19 202	11 070	30 272
4	Rhein (345,8 km)	52 726 909	1 845 441	1 059 237	322 272	1 381 509
	a) im Reg.-Bez. Wiesbaden	4 208 013	147 280	148 536	27 413	175 949
	b) im Bereich der Rheinstrombauverwaltung	48 518 896	1 698 161	910 701	294 859	1 205 560
5	Weser im Bereiche der Weserstrombauverwaltung (338,36 km)	9 265 855	324 305	349 698	224 122	573 820
6	Aller (117 km)	798 940	27 963	119 247	29 758	149 005
	a) im Bereich der Weserstrombauverwaltung	458 506	16 048	71 369	13 275	84 644
	b) im Reg.-Bez. Lüneburg	340 434	11 915	47 878	16 483	64 361
7	Elbe, im Bereich der Elbstrombauverwaltung (408 km)	40 957 200	1 433 502	1 454 074	409 791	1 863 865
8	Jeetzel im Reg.-Bez. Lüneburg (49 km)	—	—	10 708	4 691	15 399
9	Schwinge (6,2 km)	735 990	25 759	48 628	14 382	63 010
10	Oste (76,3 km)	177 684	6 218	17 495	12 172	29 667
11	Este (12,5 km)	88 966	3 113	6 604	7 591	14 195
12	Lühe (12 km)	37 325	1 306	1 754	4 508	6 262
13	Pinnau (20,9 km)	188 771	6 607	5 691	1 392	7 083
14	Krückau (11,6 km)	77 026	2 696	5 741	1 394	7 135
15	Stör (52,6 km)	729 088	25 518	33 402	7 936	41 338
16	Schlei (41 km)	1 213 650	42 478	10 374	2 467	12 841

[1] Schätzung der Anlagekosten auf Grund des gegenwärtigen Bestandes an Bauwerken.

Wasserstraßen.

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1 an Verkehrsabgaben	e 2 an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	e 3 zusammen Spalte e 1 und e 2	f 1 Überschüsse	f 2 Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
							Anlagekosten
1 554	2 737	4 291	—	29 429	69 822	—	seit 1831
11 308	19 642	30 950	—	202 004	468 426	—	
6 049	11 070	17 119	—	104 974	201 468	—	desgl. seit 1831
5 259	8 572	13 831	—	97 030	266 958	—	" " 1824
454	5 394	5 848	—	24 424	37 024	—	" " 1876
63 873	154 460	218 333	—	1 163 176	3 008 617	—	
12 401	15 260	27 661	—	148 288	295 568	—	" " 1816
51 472	139 200	190 672	—	1 014 888	2 713 049	—	" " 1816
7 731	35 781	43 512	—	530 308	854 613	—	" " 1842
40	227	267	—	148 738	176 701[1]	—	
40	11	51	—	84 593	100 641	—	" " 1873
—	216	216	—	64 145	76 060	—	
32 454	155 402	187 856	—	1 676 009	3 109 511	—	" " 1816
25	21	46	—	15 353	15 353	—	
—	—	—	—	63 010	88 769	—	" " 1866
—	—	—	—	29 667	35 885	—	" " 1866
—	—	—	—	14 195	17 308	—	" " 1877
—	—	—	—	6 262	7 568	—	" " 1890
—	1	1	—	7 082	13 689	—	" " 1882
—	6	6	—	7 129	9 825	—	" " 1877
—	315	315	—	41 023	66 541	—	" " 1882
2 782	275	3 057	—	9 784	52 262	—	

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße und deren Länge in Kilometern	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und 1/2 % Tilgung	Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1905 d 1 Sächliche	d 2 Persönliche	d 3 Spalte d 1 und d 2
		Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
17	Nichtkanalisierte Oder (544 km)	24 591 499	860 703	1 506 483	372 541	1 879 024
	a) im Bereich der Oderstrombauverwaltung	24 317 506	851 113	1 476 503	353 850	1 830 353
	b) im Reg.-Bez. Stettin	273 993	9 590	29 980	18 691	48 671
18	Ücker, ohne Ückerkanal 35 km)	125 207	4 382	19 245	9 051	28 296
19	Peene mit Tollense (148 km)	52 100	1 824	10 751	4 213	14 964
20	Warthe (347 km) . .	10 036 814	351 289	348 495	105 623	454 118
	a) im Reg.-Bez. Frankfurt	4 365 444	152 791	110 037	20 717	130 754
	b) im Reg.-Bez. Posen	5 671 370	198 498	238 458	84 906	323 364
21	Regulierte untere Netze (196 km)	7 697 000	269 395	123 874	65 869	189 743
22	Weichsel und Nogat im Bereich der Weichselstrombauverwaltung (283 km)	98 915 781	3 462 052	2 593 800	419 296	3 013 096
23	Sorge (14 km) . . .	76 210	2 667	9 584	2 619	12 203
24	Pregel (126 km) . . .	2 396 779	83 887	83 852	42 869	126 721
	a) im Reg.-Bez. Königsberg . . .	1 188 642	41 602	47 769	32 672	80 441
	b) im Reg.-Bez. Gumbinnen	1 208 137	42 285	36 083	10 197	46 280
25	Memel mit Atmath- und Rußstrom (112 km) .	11 610 793	406 378	275 681	100 151	375 832
26	Masurische Wasserstraßen (191 km)	904 529	31 659	30 630	25 537	56 167
	Zusammen 3748 km	272 530 289	9 538 557	8 327 060	2 285 179	10 612 239

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1 an Verkehrsabgaben	e 2 an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	e 3 zusammen Spalte e 1 und e 2	f 1 Überschüsse	f 2 Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
12 626	43 267	55 893	—	1 823 131	2 683 834	—	Anlagekosten seit 1816
12 626	43 267	55 893	—	1 774 460	2 625 573	—	desgl. seit 1816
—	—	—	—	48 671	58 261	—	
282	—	282	—	28 014	32 396	—	
—	—	—	—	14 964	16 788	—	
6 140	10 535	16 675	—	437 443	788 732	—	
5 228	1 365	6 593	—	124 161	276 952	—	„ „ 1816
912	9 170	10 082	—	313 282	511 780	—	„ „ 1858
225 805	3 410	229 215	39 472	—	229 923	0,51	
15 199	159 500	174 699	—	2 838 397	6 300 449	—	„ „ 1831
—	128	128	—	12 075	14 742	—	„ „ 1874
—	1 624	1 624	—	125 097	208 984	—	
—	464	464	—	79 977	121 579	—	„ „ 1840
—	1 160	1 160	—	45 120	87 405	—	„ „ 1851
6 489	15 530	22 019	—	353 813	760 191	—	„ „ 1849
3 064	2 823	5 887	—	50 280	81 939	—	„ „ 1845
389 826	611 078	1 000 904	—	9 611 335	19 149 892	—	

B. Kanalisierte Flüsse

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße und deren Länge in Kilometern	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906 Mk.	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und 1/2 % Tilgung Mk.	Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1905 d 1 Sächliche Mk.	d 2 Persönliche Mk.	d 3 Spalte d 1 und d 2 Mk.
1	Kanalisierte Saar (31 km)	7 087 616	248 067	92 374	35 808	128 182
2	Kanalisierter Main (38 km)	8 964 570	313 760	133 459	26 798	160 257
3	Spoykanal (10 km) . .	562 696	19 694	11 971	4 170	16 141
4	Ems—Jade-Kanal (70 km)	9 095 770	318 352	53 350	26 968	80 318
5	Dortmund—Ems-Kanal (250 km)	71 248 973	2 493 714	905 274	220 655	1 125 929
6	Kanalisierte Fulda (28 km)	3 139 110	109 869	55 388	32 326	87 714
7	Ilmenau (28 km) . .	826 624	28 932	19 809	12 250	32 059
8	Kanalisierte Unstrut (65,5 km)	843 558	29 525	28 705	28 126	56 831
9	Kanalisierte Saale (144 km)	7 350 502	257 268	105 657	75 908	181 565
	a) Kanalstrecke im Reg.-Bez. Merseburg	5 852 223	204 828	86 515	67 957	154 472
	b) Kanalstrecke im Bezirk der Elbstrombauverwaltung . .	1 498 279	52 440	19 142	7 951	27 093
10	Märkische Wasserstraßen (1154 km)	90 257 963	3 159 028	1 112 412	799 449	1 911 861
	a) Berliner Wasserstraßen	23 608 404	826 294	257 886	161 932	419 018
	b) Übrige Märkische Wasserstraßen . .	66 649 559	2 332 735	854 526	637 517	1 492 043
11	Ückerkanal (0,35 km) .	65 450	2 291	1 898	3 071	4 969
12	Kanalisierte obere Oder nebst Großschiffahrtsweg um Breslau (149 km)	24 236 625	848 282	642 654	225 778	868 432
13	Klodnitzkanal (46 km) .	1 120 394	39 214	36 661	47 985	84 646

und Kanäle.

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1 an Verkehrsabgaben	e 2 an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	e 3 zusammen Spalte e 1 und e 2	f 1 Überschüsse	f 2 Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
34 215	5 258	39 473	—	88 709	336 776	—	
138 876	4 749	143 625	—	16 632	330 392	—	
9 575	190	9 765	—	6 376	26 070	—	
6 700	7 734	14 434	—	65 884	384 236	—	
378 376	49 827	428 203	—	697 726	3 191 440	—	
20 354	2 291	22 645	—	65 069	174 938	—	
768	344	1 112	—	30 947	59 879	—	
752	397	1 149	—	55 682	85 207	—	
30 161	3 902	34 063	—	147 502	404 770	—	
19 428	3 463	22 891	—	131 581	336 409	—	
10 733	439	11 172	—	15 921	68 361	—	
3 729 518	213 011	3 942 529	2 030 668	—	1 128 360	2,29	
897 963	137 280	1 035 243	615 425	—	210 869	2,61	
2 831 555	75 731	2 907 286	1 415 243	—	917 492	2,13	
11 009	—	11 009	6 040	—	(+ 3 749)	9,23	
492 507	29 478	521 985	—	346 447	1 194 729	—	
20 707	4 284	24 991	—	59 655	98 869	—	

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße und deren Länge in Kilometern	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und ½ % Tilgung	Laufende Ausgaben im Rechnungjahre 1905		
				d 1	d 2	d 3
				Sächliche	Persönliche	Spalte d 1 und d 2
		Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
14	Bromberger Kanal und kanalisierte untere Netze (41 km)	2 547 468	89 161	188 871	56 273	245 144
15	Kanalisierte Brahe (13 km)	2 811 000	98 385	42 749	16 885	59 634
16	Kanalisierte obere Netze (105 km)	3 968 329	138 892	54 498	30 306	84 804
17	Weichsel—Haff-Kanal (20 km)	1 118 200	39 137	55 067	11 606	66 673
18	Elbinger Weichsel und Königsberger Weichsel (37 km)	2 764 560	96 760	16 715	7 310	24 025
19	Oberländischer Kanal (134 km)	5 766 667	201 833	114 700	60 245	174 945
20	Pregel—Memel-Wasserstraße (68 km) . . .	3 638 580	127 350	60 952	30 337	91 289
	Wasserstraßen der Gruppe B insgesamt 2431,85 km rund 2432,— „	247 414 655	8 659 514	3 733 164	1 752 254	5 485 418

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1 an Verkehrsabgaben	e 2 an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	e 3 zusammen Spalte e 1 und e 2	f 1 Überschüsse	f 2 Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
229 608	7 552	237 160	—	7 984	97 145	—	
204 148	2 453	206 601	146 967	—	(+ 48 582)	5,23	
18 259	460	18 719	—	66 085	204 977	—	
9 854	1 934	11 788	—	54 885	94 022	—	
27 321	2 845	30 166	6 141	—	90 619	0,22	
10 698	7 438	18 136	—	156 809	358 642	—	
91 803	6 799	98 602	7 313	—	120 037	0,2	
5 465 209	350 946	5 816 155	330 737	—	8 328 777	0,13	

C. Staats-

	a	b	c	d		
				Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1905		
				d 1	d 2	d 3
Lfd. Nr.	Hafenanlagen zu	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1906 Mk.	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3 % und 1/2 % Tilgung Mk.	Sächliche Mk.	Persönliche Mk.	Spalte d 1 und d 2 Mk.
1	Ruhrort	21 404 267	Das Anlagekapital war bis auf 2 964 310 Mk. getilgt[1].	376 425	73 211	449 636
2	Weißenthurm	58 000	2 030	—	—	1 354
3	Braubach	42 400	1 484	—	—	2 563
4	Emden	18 104 998	633 675	392 631	46 450	439 081
5	Norderney	1 358 920	47 562	—	—	23 408
6	Norddeich	1 838 660	64 353	—	—	26 175
7	Geestemünde	18 970 074	663 952	334 747	99 018	433 765
8	Harburg	6 865 814	240 303	259 565	41 715	301 280
9	Schulau	189 002	6 615	—	—	5 710
10	Brunshausen	283 464	9 921	—	—	10 942
11	Glückstadt	1 590 000	55 650	—	—	47 757
12	Husum	900 000	31 500	—	—	38 106
13	Tönning	363 394	12 719	—	—	17 154
14	Friedrichstadt	378 000	13 230	—	—	7 428
15	Munkmarsch	199 053	6 967	—	—	11 071
16	Rendsburg	297 374	10 408	—	—	5 843
17	Saßnitz	1 802 800	63 098	20 412	3 002	23 414
18	Stettin—Swinemünde Seeschiffahrtsstraße mit Einschluß der Hafenanlagen in Swinemünde	26 708 008	934 780	449 076	275 604	724 680
19	Kolberg	2 735 626	95 747	68 710	22 614	91 324
20	Rügenwaldermünde	4 762 492	166 687	81 628	15 476	97 104
21	Stolpmünde	4 770 217	166 958	130 404	35 870	166 274
22	Brahemünde	—	—	—	—	42 860
23	Danzig—Neufahrwasser	10 529 076	368 518	321 005	77 749	398 754
24	Hela	195 836	6 854	—	—	4 471
25	Pillau einschließlich des Königsberger Seekanals und der unteren Pregelstrecke	25 035 700	876 250	608 556	174 578	783 134
26	Memel	11 056 240	386 968	328 896	71 134	400 030
27	Schmelz	267 947	9 378	—	—	1 958

häfen.

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1905			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung und Tilgung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1 an Verkehrsabgaben	e 2 an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	e 3 zusammen Spalte e 1 und e 2	f 1 Überschüsse	f 2 Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
955 017	386 791	1 341 808	982 172	—	—	4,17	
3 573	—	35 73	2 219	—	(+ 189)	3,82	¹ Diese sind aus Anleihemitteln entnommen und bis jetzt noch nicht verzinst.
3 486	880	4 366	1 803	—	(+ 319)	4,25	
154 796	81 369	236 165	—	202 016	836 591	—	
19 249	194	19 443	—	3 965	51 527	—	
1 922	85	2 007	—	24 168	88 521	—	
236 685	129 986	366 671	—	67 094	731 046	—	
85 606	157 678	243 284	—	57 996	298 299	—	
1 135	88	1 223	—	4 487	11 102	—	
3 084	100	3 184	—	7 758	17 679	—	
9 940	1 732	11 672	—	36 085	91 735	—	
6 555	388	6 943	—	31 163	62 663	—	
1 852	100	1 952	—	15 202	27 921	—	
3 524	346	3 870	—	3 553	16 783	—	
9 826	501	10 327	—	744	7 711	—	
9 307	2 365	11 672	5 829	—	4 579	1,96	
50 057	1 186	51 243	27 829	—	35 269	1,54	
1 101 987	9 736	1 111 723	387 043	—	547 737	1,45	
10 589	384	10 973	—	80 351	176 098	—	
5 273	755	6 028	—	91 076	257 763	—	
24 967	1 338	26 305	—	139 969	306 927	—	
56 292	2 418	58 710	15 850	—	(+15 850)[2]	—	² Die alte Hafenanlage, von der Bromberger Hafen-Aktiengesellschaft erbaut, ist kostenlos auf den Staat übergegangen.
363 842	43 958	407 800	9 046	—	359 472	0,09	
210	—	210	—	4 261	11 115	—	
527 263	15 528	542 791	—	240 343	1 116 593	—	
107 013	5 954	112 967	—	287 063	674 031	—	
1 477	—	1 477	—	481	9 859	—	

D. Kommunale und

Übersicht über die Rentabilität der kommunalen und privaten

Bemerkung: Die Angaben in Spalte b enthalten

	a	b	c	d		
				Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1904		
				d 1	d 2	d 3
Lfd. Nr.	Hafenanlagen zu	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1905	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 3½ %	Sächliche	Persönliche	Spalte d 1 und d 2
		Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
1	Duisburg	13 000 000	358 276 (2,76 %)	—	—	866 984
2	Düsseldorf	11 428 774	332 920 (2,91 %)	—	—	441 692
3	Neuß	2 412 613	77 369	—	—	9 957
4	Mülheim a. Rh.	1 242 301	48 058	—	—	92 843
5	Cöln	15 326 290	536 420	—	—	1 336 654
6	Bonn	642 000	22 470	—	—	10 559
7	Vallendar	38 931	1 557 (4 %)	—	—	4 537
8	Coblenz	1 200 000	42 000	—	—	26 732
9	Frankfurt a. M. — Hafen und Lagerhaus	10 060 456	288 205	—	—	641 468
10	Leer	1 794 390	62 804	—	—	11 738
11	Weener	25 613	1 024	—	—	1 658
12	Papenburg	695 564	23 750 (3¾ % 3½ %)	—	—	6 600
13	Münster	1 585 750	59 466 (3¾ %)	—	—	56 879
14	Dortmund	5 227 554	183 202 (3,5 + 4 %)	—	—	184 921
15	Lehe	28 000	1 030 (3,68 %)	—	—	11
16	Blumenthal	2 895	—	—	—	24
17	Rönnebeck	18 250	730 (4 %)	—	—	105
18	Hemelingen	505 500	20 220 (4 %)	—	—	3 881
19	Rinteln, Kreishafen	138 921	4 862	—	—	1 905
20	Hameln	278 145	10 508 (3¾—4 %)	—	—	5 349
21	Stade	339 120	13 564 (4 %)	—	—	2 267
22	Elmshorn, Privathafen	43 580	1 525	—	—	100
23	Elmshorn, städt. Hafen	197 254	6 960	—	—	2 545
24	Itzehoe	227 119	8 443 (3,7 %)	—	—	8 267
25	Pellworm	5 581	223 (4 %)	—	—	1 662
26	Hadersleben	367 862	14 026 (3,81 %)	—	—	7 727

rivate Häfen.

Häfen, für deren Benutzung Abgaben erhoben werden.

lle wirklich investierten Anlagekapitalien.

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1904			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1 an Verkehrsabgaben	e 2 an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	e 3 zusammen Spalte e 1 und e 2	f 1 Überschüsse	f 2 Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
—	—	1 670 638	803 654	—	—	6,18	
—	—	850 915	409 223	—	—	3,58	
—	—	63 155	53 198	—	24 171	2,20	
—	—	158 961	66 118	—	—	5,32	
—	—	1 624 984	288 330	—	248 090	1,88	
—	—	18 271	7 712	—	14 758	1,20	
—	—	6 691	2 154	—	—	5,53	
—	—	47 353	20 571	—	21 429	1,71	
—	—	731 814	90 346	—	197 859	0,90	
—	—	18 890	7 152	—	55 651	0,39	
—	—	3 168	1 510	—	—	rd. 6,0	
—	—	17 042	10 442	—	13 308	1,50	
—	—	95 049	38 170	—	21 296	2,41	Außerdem 9600 Mk. zum Erneuerungsfonds.
—	—	310 364	125 443	—	57 760	2,39	
—	—	301	290	—	—	1,04	
—	—	75	51	—	—	1,07	
—	—	383	278	—	—	1,52	
—	—	4 879	998	—	—	0,19	
—	—	2 687	782	—	4 080	0,56	
—	—	8 763	3 414	—	7 094	1,22	
—	—	4 651	2 384	—	—	0,70	
—	—	1 366	1 266	—	259	2,90	
—	—	12 017	9 472	—	—	4 24	
—	—	18 216	9 949	—	—	4,4	
—	—	1 107	—	555	778	—	
—	—	31 092	23 365	—	—	6,35	

	a	b	c	d		
Lfd. Nr.	Hafenanlagen zu	Anlagekapital, soweit es mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden konnte, bis 1. April 1905	Jahreszinsen des Anlagekapitals zu 5½%	Laufende Ausgaben im Rechnungsjahre 1904		
				d 1	d 2	d 3
				Sächliche	Persönliche	Spalte d 1 und d 2
		Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
52	Ückermünde	196 977	7 879 (4%)	—	—	11 12[illegible]
53	Wollin	8 000	260 (3¼%)	—	—	3 554
54	Stettin	21 351 780	854 071 (4%)	—	—	1 224 540
55	Greifenhagen	62 000	2 480 (4%)	—	—	2 3[illegible]
56	Schwedt a. O.	66 000	2 310	—	—	6[illegible]
57	Küstrin a. d. Oder	—	—	—	—	1 9[illegible]
	„ a. d. Warthe	—	—	—	—	1 3[illegible]
58	Frankfurt a. O.	270 800	9 478	—	—	7 0[illegible]
59	Fürstenberg a. O., Bollwerk	3 118	109	—	—	14[illegible]
60	Neusalz a. O.	469 350	16 352 (3,48%)	—	—	24 38[illegible]
61	Lübchen	5 600	196	—	—	198
62	Breslau	7 217 500	252 612	—	—	291 596
63	Posen	1 857 000	72 280 (3,89%)	—	—	27 480
64	Bromberg, Schleppschiffahrts-Akt.Ges.	482 200	16 677	—	—	80 546
65	Elbing	1 227 000	Der größte Teil des Anlagekapitals ist vom Staat [illegible]			
66	Tolkemit	119 000				
67	Königsberg, Städtischer Aschhof	388 500	13 597	—	—	7 784

In den vier Übersichten A bis D sind weder die See- und Binnenwasserstraßen noch die See- und Binnenhäfen als gesonderte Gruppen behandelt, entsprechend der im ersten Bande vertretenen Auffassung, daß ein verschiedener Rechtszustand für See- und Binnenschiffahrt nicht besteht. Die Längen der Wasserstraßen sind in den Übersichten A und B durch Halbierung der Uferlängen berechnet; das mußte geschehen, weil vielfach die Grenzen von Staaten durch Wasserstraßen gebildet werden.

In der Übersicht B sind diejenigen regulierten natürlichen Wasser-

e			f		g	h	i
Einnahmen im Rechnungsjahre 1904			Durch Vergleich der Einnahmen mit den laufenden Ausgaben (Spalte d) ergeben sich		Es fehlen zur vollen Deckung der Selbstkosten, einschließlich der Kapitalverzinsung	Kapitalverzinsung aus Betriebsüberschüssen	Bemerkungen
e 1 an erkehrs- bgaben	e 2 an Beiträgen, Mieten, Pächten und aus sonstigen Nutzungen	e 3 zusammen Spalte e 1 und e 2	f 1 Überschüsse	f 2 Fehlbeträge			
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	
—	—	12 093	964	—	6 915	0,48	
—	—	3 565	11	—	249	0,13	
—	—	1 625 028	400 488	—	453 583	1,87	
—	—	5 314	3 001	—	—	4,84	
—	—	3 981	3 370	—	—	5,1	
—	—	1 107	—	98	—	—	
—	—	1 553	253	—	—	—	
—	—	10 398	3 373	—	6 105	1,24	
—	—	141	—	2	111	—	Im Liegehafen (Fürstenberger See) sind im Jahre 1904 mit Rücksicht auf die Notlage der Schiffer Abgaben nicht erhoben worden.
—	—	21 778	—	2 605	18 957	—	
—	—	393	200	—	—	$3^1/_2$	
—	—	281 376	—	10 220	—	—	
—	—	59 736	32 256	—	40 024	1,73	
—	—	67 637	—	12 909	29 786	—	
ergegeben. In Elbing ist der Staat bei den Unterhaltungskosten mit jährlich 73 000 Mk. beteiligt.							
—	—	29 788	22 004	—	—	5,66	Die städt. Hafenanlagen sind in den letzten Jahren ausgebaut worden, ein neuer Tarif ist am 1. Juli 1905 in Kraft getreten.

straßen, welche einen Bestandteil zusammenhängender Wasserstraßensysteme bilden, miteinbegriffen. Das gilt insbesondere von der regulierten Deime; sie gehört zu der unter B 20 aufgeführten Pregel—Memel-Wasserstraße, welche in ihrer nördlichen Fortsetzung aus dem Großen Friedrichsgraben, dem Seckenburger Kanal und der begradigten Gilge besteht.

Die Übersicht D beruht auf den eigenen Angaben der Gemeindeverwaltungen; es ist deshalb möglich, daß hier die Berechnungen nicht überall nach ganz gleichmäßigen Grundsätzen durchgeführt worden sind.

Die Zusammenstellungen der Wasserstraßen enthalten nicht alle tatsächlich vorhandenen Schiffahrtswege und nicht die Gesamtheit der wirklich aufgewendeten Wasserbaukosten, wenn auch der unberücksichtigt gebliebene Anteil verhältnismäßig unbedeutend ist. Es fehlen unter den regulierten Flüssen zum Beispiel die Sauer und die Leine, unter den teilweise kanalisierten die Lahn, Lippe und Ruhr, unter den Kanälen fast alle nordhannoverschen Moorkanäle, weil sie für die Schiffahrt im ganzen, für die Güterbewegung auf den deutschen Wasserstraßen, entweder überhaupt nicht mehr in Betracht kommen oder nur noch in ganz unbedeutendem Maße benutzt werden. Ferner sind die Küstenfahrwasser in den Bodden, Watten und Haffen nicht berücksichtigt.

Unter den Seewasserstraßen fehlen diejenigen über das Stettiner und frische Haff, weil die hierfür gemachten Aufwendungen bis vor kurzer Zeit einen integrierenden Bestandteil der Ausgaben für die Seehäfen Swinemünde und Pillau gebildet haben. Erst nach den letzten Vertiefungsarbeiten, welche unter Ertragsbürgschaft der Kaufmannschaften in Stettin und Königsberg ausgeführt wurden, ist über die Kosten dieser Arbeiten und über die aus den vertieften Fahrrinnen erzielten Einnahmen eine besondere Buchführung eingerichtet worden.

Die Fahrrinne über das Stettiner Haff hat seit 1895 einen Kapitalaufwand von 5 700 000 Mk. und einen Mehraufwand für Unterhaltung von 178 000 Mk. verursacht, so daß einschließlich der Verzinsung mit 3½ vom Hundert eine Jahresausgabe von 377 000 Mk. zu decken ist, der eine tatsächliche Einnahme von 362 536 Mk. im letzten Jahre gegenüberstand.

Die Fahrrinne über das frische Haff, der sogenannte Königsberger Seekanal, kostete 11 617 000 Mk., die einen Zinsenaufwand von 406 595 Mk. bedingen. Dazu treten die Mehrkosten der Unterhaltung mit 174 000 Mk., so daß im ganzen eine Belastung der Staatskasse in Höhe von 580 000 Mk. vorliegt, der eine Einnahme von zuletzt 285 000 Mk. gegenüberstand[1].

In der vorstehenden Übersicht C sind die beiden Seewasserstraßen mit den Häfen Swinemünde und Pillau als wirtschaftliche Einheit behandelt.

Der Kaiser Wilhelmkanal ist hier wegen seiner gleichzeitigen Widmung für militärische Zwecke nicht mitbehandelt, abgesehen davon, daß

[1] Das Anlagekapital beider Wasserstraßen ist hier nur mit 3½prozentigen Annuitäten berücksichtigt, um die äußere Vergleichbarkeit der Zahlen mit denjenigen in den vorstehenden Nachweisungen A und B zu wahren. Tatsächlich haben die beiden Kaufmannschaften in Stettin und Königsberg 3½ % Zinsen und ½ % Tilgung für entsprechende Kapitalanteile verbürgt.

er auch nicht eigentlich — im Sinne der Finanzierung — als preußische Wasserstraße gelten kann. Dasselbe gilt von den Seewasserstraßen der Unterelbe und Unterweser, von welchen die erstere durch Hamburg, die letztere durch Bremen ausgebaut und unterhalten wird. Für diese Zwecke hat Hamburg seit 1859 etwa 62 und Bremen etwa 61 Millionen Mk. ausgegeben.

Von Lübeck sind für die Regulierung der Trave zwischen der Stadt und dem Meere seit 1850 etwa 9 Millionen Mk. aufgewendet worden.

Die Anlagekosten für die preußischen Wasserstraßen sind in der Literatur bisher regelmäßig bedeutend höher angenommen worden als sie in den vorstehenden Zahlenübersichten berechnet sind. Das beruht wahrscheinlich darauf, daß die sämtlichen wirklich geleisteten Ausgaben der Vergangenheit zusammengezählt wurden, ohne Rücksicht darauf, ob sie zur Erhaltung des jeweilig bestehenden Zustandes oder zu seiner Verbesserung dienten. Die hier angegebenen Kapitalwerte enthalten nur den letzteren Teil der Baraufwendungen. Ein gewisses Maß von Unterhaltungskosten, und zwar ein recht erhebliches, hätte auf die großen Ströme auch dann verwendet werden müssen, wenn sie nicht gleichzeitig als Wasserstraßen gedient hätten; welcher Teil dieser Kosten von den Uferbesitzern und vom Staate aufgebracht wurde, läßt sich freilich nicht mehr feststellen. Anderseits müssen bedeutende Summen alljährlich zur Unterhaltung solcher Bauwerke und Anstalten ausgegeben werden, welche ausschließlich dem Schiffahrtsinteresse dienen.

Die Summe der Unterhaltungskosten wird in der Regel zu niedrig angenommen, weil nur die sächlichen Ausgaben in Rechnung gestellt zu werden pflegen, während die Gehälter, Ruhegehälter, Witwen- und Waisenversorgungen unberücksichtigt bleiben. Insofern sind namentlich auch die in den Jahresberichten der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt mitgeteilten Zahlen für Preußen unvollständig.

Um auf Grund des Zahlenmaterials, welches in den vorstehenden Übersichten zusammengestellt ist, die wirkliche Selbstkostengrenze für jede Wasserstraße oder Wasserstraßengruppe zu finden, müßten bei dem Anlagekapital und bei den Unterhaltungskosten derjenigen Wasserstraßen, welche nicht lediglich dem Schiffahrtsinteresse dienen, entsprechende Abzüge gemacht, hiernach die jährlichen Aufwendungen bestimmt und deren Summe durch die Zahl der gefahrenen Tonnenkilometer geteilt werden; der so ermittelte Einheitssatz wäre im Sinne des Artikel 54 der Reichsverfassung rechtlich zulässig.

Eine derartige Ermittelung ist im Jahre 1901 auf Wunsch der Kommission, welche das damals zum zweiten Male vorgelegte Wasserstraßengesetz zu beraten hatte, nach vorheriger Verständigung über die ad hoc

beliebten Voraussetzungen, Maßstäbe und Grenzen von der Regierung aufgestellt worden. Es wurden die umstehenden Übersichten, welche später zu vielen Irrtümern und Mißverständnissen Anlaß gegeben haben, der Kommission vorgelegt.

Diese Übersichten können, wie bei ihrer Vorlegung ausdrücklich bemerkt wurde, keinen Anspruch auf Vollständigkeit und Genauigkeit machen und nur ein sehr ungefähres Bild der Sachlage geben. Sie mußten in sehr kurzer Frist aus dem unmittelbar verfügbaren Marterial, unter Verzichtleistung auf weitere Nachforschungen, zum Zwecke einer vorläufigen und annähernden Unterrichtung aufgestellt werden. Man war übereingekommen, sich mit diesem Material einstweilen zu begnügen.

Darüber, daß die Berechnungsgrundlagen der Nachprüfung und Ergänzung bedürften, wenn es sich später einmal um die Aufstellung von Tarifen handeln sollte, bestand kein Zweifel. Insbesondere war es von vornherein klar, daß die pauschale Annahme, wonach bei allen Strömen die Hälfte der Baukosten im Schiffahrtsinteresse aufgewendet sein sollte, der Berichtigung bedurfte; denn tatsächlich ist der Anteil der Schiffahrt an diesen Aufwendungen individuell sehr verschieden, teils größer, teils geringer als

I. Übersicht der Abgabensätze, die auf den wichtigeren um außer Deckung der laufenden Unterhaltungs- und der Anlagekosten

1	2	3	4	5	6
Lfde. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße	Herstellungs- und Regulierungskosten (1866 bis einschl. 1897/98) Mk.	3½ prozentige Verzinsung und Tilgung der Anlagekosten (Sp. 3) rund Mk.	Unterhaltungs- und Betriebskosten für 1897/98 Mk.	Jährliche Gesamtausgabe (Spalte 4 und 5 Mk.
1	Rhein	17 000 000	595 000	1 235 000	1 830 000
2	Mosel	1 250 000	44 000	214 000	258 000
3	Weser abwärts bis Bremen	4 180 000	146 000	537 000	683 000
4	Elbe abwärts bis zur Seevemündung . . .	11 015 000	386 000	1 514 000	1 900 000
5	Oder abwärts bis Schwedt ausschl. der Kanalstrecke	11 790 000	413 000	1 560 000	1 973 000
6	Warthe	3 150 000	110 000	542 000	652 000
7	Weichsel und Nogat . .	10 990 000	385 000	1 991 000	2 376 000
8	Memel	6 310 000	221 000	312 000	533 000
	Summa	65 685 000	2 300 000	7 905 000	10 205 000

die Hälfte. Ebensowenig sollte der Frage, wie weit das Anlagekapital rückwärts zu berechnen sei, und ob die Unterhaltungskosten ganz oder teilweise und gegebenenfalls mit welchen Anteilen der Schiffahrt zur Last gelegt werden müßten, irgendwie durch diese Aufstellung vorgegriffen werden. Sie dürfte aber doch für den preußischen Anteil des Rheines der Wirklichkeit im tonnenkilometrischen Ergebnis ungefähr entsprechen. Es wurden im Jahre 1905 auf dieser Stromstrecke 5 379 000 000 t km gefahren, die bei einer Durchschnittsabgabe von 0,04 Pfg. eine Einnahme von 2 151 600 Mk. gebracht hätten. Dazu kommt die schon vorhandene Einnahme von 218 000 Mk., so daß im Ganzen 2 369 600 Mk. aufkommen würden. Dieser Betrag reicht aus, um reichlich $^3/_4$ des Anlagekapitals von rund 53 Millionen Mark zu verzinsen — freilich nicht bei dem heutigen Stande der Staatsanleihen — und einen gleich großen Anteil der laufenden Unterhaltungskosten zu decken. Wenn drei Vierteile der Strombaukosten des Rheins auf Schiffahrtsinteressen gerechnet werden, so wird das der Lage des Stromes in einem Gebirgstale zwischen Rüdesheim und Bonn, den früheren Strombauleistungen der Grundbesitzer und dem Umstande, daß die Landwirtschaft von den Strombauten zwischen Biebrich und Rüdesheim wenig positive Förderung gehabt hat, ungefähr entsprechen.

verbesserten natürlichen Flußläufen erhoben werden müßten, Betriebskosten eine $3^1/_2$prozentige Verzinsung und Tilgung zu erzielen.

7	8	9	10	11
Jahreseinnahme von Verkehrsabgaben (für Benutzung von Sicherheitshäfen, Schiffbrücken u. dgl.) für 1897/98 Mk.	Also Mehrausgabe jährlich (Sp. 6 abzüglich Sp. 7) Mk.	Tonnenkilometer in 1898	Zur Deckung der Mehrausgabe in Spalte 8 ist also von 1 tkm aufzubringen Pfg.	Bemerkungen
142 000	1 688 000	4 045 000 000	0,04	In Spalte 3 sind nur 50 % der wirklichen Anlagekosten seit 1866 berücksichtigt, von den anderen 50 % wird angenommen, daß sie für andere als Schiffahrtszwecke nützlich verwendet sind. Dafür sind auch die Einnahmen aus dem, der Regel nach durch wasserbauliche Maßregeln entstandenen Grundbesitz nicht von den Ausgaben abgezogen. In Spalte 5 ist die Pensionslast für die Beamten nicht berücksichtigt.
—	258 000	6 000 000	4,3	
15 000	668 000	109 000 000	0,6	
95 000	1 805 000	2 475 000 000	0,07	
125 000	1 848 000	751 000 000	0,2	
5 000	647 000	88 000 000	0,7	
37 000	2 339 000	175 000 000	1,3	
—	533 000	112 000 000	0,5	
419 000	9786 000	7 761 000 000	0,13	

II. Übersicht der Abgabensätze, die auf den wichtigeren Kanälen
Deckung der laufenden Unterhaltungs- und Betriebskosten eine

1	2	3	4	5	6	7
Lfd. Nr.	Bezeichnung der Wasserstraße	Herstellungs- und Regulierungskosten bis einschl. 1897/98 Mk.	3½prozentige Verzinsung und Tilgung der Anlagekosten (Spalte 3) rund Mk.	Jährliche Unterhaltungs- und Betriebskosten Mk.	Jährliche Gesamtausgabe (Spalten 4 und 5) Mk.	Jahreseinnahme an Verkehrsabgaben Mk.
1	Main	8 485 000	297 000	185 000	482 000	112 000
2	Dortmund—Ems-Kanal .	77 000 000	2 695 000	790 000	3 485 000	70 000
3	Saar	6 750 000	236 000	113 000	349 000	28 000
4	Kanalisierte Fulda . . .	2 960 000	104 000	65 000	169 000	12 000
5	Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder (Märkische Wasserstraßen)	52 000 000 (bis einschl. 1900)	1 820 000	1 860 000	3 680 000	2 370 000
6	Kanalisierte obere Oder . .	18 850 000	660 000	274 000	934 000	237 000
7	Klodnitz-Kanal	3 058 000	107 000	59 000	166 000	7 000
8	Kanalisierte Brahe, Bromberger Kanal und regulierte Netze	15 800 000	553 000	357 000	910 000	516 000
9	Weichsel—Haff-Kanal . .	1 080 000	38 000	30 000	68 000	13 000
10	Elbinger Weichsel	2 500 000	87 000	40 000	127 000	20 000
11	Oberländischer Kanal . .	5 700 000	200 000	134 000	334 000	10 000

und kanalisierten Flußläufen erhoben werden müßten, um außer 3½prozentige Verzinsung und Tilgung der Anlagekosten zu erzielen.

8	9			10			11
Verhältnis der Ausgabe (Spalte 6) zu der Einnahme (Spalte 7)	Gegenwärtiger Abgabensatz			Künftiger Abgabensatz unter Zugrundelegung der Verhältniszahlen in Spalte 8			Bemerkungen
	Klasse I Pf.	Klasse II Pf.	Klasse III Pf.	Klasse I Pf.	Klasse II Pf.	Klasse III Pf.	
4 : 1	4,6 für die t Ladung und Haltung	2,3	—	18,4	9,2	—	Das Anlagekapital ist für 5 (Märkische Wasserstraßen) nur von 1866 ab, im übrigen von Entstehung der künstlichen Wasserstraße an berechnet, und zwar — weil eine solche Berechnung aus anderer Veranlassung schon vorher aufgemacht worden war — bis 1. April 1898. Unter den laufenden Ausgaben ist die Pensionslast nicht aufgeführt. Bei den märkischen Wasserstraßen ist das Anlagekapital von 1866 bis zur Gegenwart (allerdings nicht ganz vollständig) berechnet; auch ist bei den laufenden Ausgaben die Pensionslast berücksichtigt. Das Anlagekapital des Dortmund—Ems-Kanals ist bis zum 1. April v. J. berechnet. Die Angaben in Spalte 5 und 7 beziehen sich auf die Gegenwart. Die Anlagekapitalien sind ihrem ganzen Umfange nach — ohne Abzug für andere als Schiffahrtsinteressen — in Ansatz gebracht. Die aus anderen Quellen als Verkehrsabgaben fließenden — übrigens verhältnismäßig unbedeutenden — Einnahmen sind in Spalte 6 nicht abgezogen. Anderseits befinden sich unter den Einnahmen in Spalte 7 auch Hafengelder und ähnliche Gebühren.
49 : 1	1,17 für t Ladung und 5 km	0,58 für t Ladung und 5 km	0,23 für t Ladung und 5 km	57,3	28,4	11,3	
12 : 1	1 für t Ladung und 5 km	—	—	12	—	—	
14 : 1	2,8 für die t Ladung und Haltung	1,4 für die t Ladung und Haltung	—	39,2	19,6	—	
1,5 : 1	8 für t Tragfähigkeit und Schleuse	4 für t Tragfähigkeit und Schleuse	—	12	6	—	
4 : 1	2 für t Tragfähigkeit und Staustufe	1 für t Tragfähigkeit und Staustufe	—	8	4	—	
24 : 1	2,8 für t Tragfähigkeit und Schleuse	1,4 für t Tragfähigkeit und Schleuse	—	67,2	33,6	—	
	kanalisierte Brahe:						
1,8 : 1	4 für t Tragfähigkeit und ganze Strecke	2 für t Tragfähigkeit und ganze Strecke	—	7,2	3,6	—	
	Bromberger Kanal:						
	1,7 für t Tragfähigkeit und Schleuse	0,85 für t Tragfähigkeit und Schleuse	—	3,06	1,53	—	
	regulierte Netze:						
	8 für t Tragfähigkeit und Teilstrecke	4 für t Tragfähigkeit und Teilstrecke	—	14,4	7,2	—	
5 : 1	8 für t Tragfähigkeit und Schleuse	4 für t Tragfähigkeit und Schleuse	—	40	20	—	
6 : 1	18 für t Tragfähigkeit und Schleuse	9 für t Tragfähigkeit und Schleuse	—	108	54	—	
33 : 1	7,5 für t Tragfähigkeit bei Liebemühl,	—	—	247,5	—	—	
	12,5 desgl. bei Kleppe	—	—	—	412,5	—	

E. Die wirkliche Höhe der Schiffahrtsabgaben.

§ 13. Wasserstraßen.

Die Mißdeutung, welche den Übersichten Seite 278—281 vielfach zuteil geworden ist, richtete sich auf den Zweck und Sinn der in den vorletzten Spalten ausgeworfenen, die Höhe der Abgaben darstellenden Zahlen. Diese Zahlen waren, wie es nach der Art der gestellten Aufgabe nicht anders sein konnte, durch Division mit den Tonnenkilometern oder in anderer Art berechneten Verkehrsgrößen in die Summe der jährlichen Selbstkosten gefunden worden; sie bezeichneten also die Höhe der theoretisch möglichen und verfassungsrechtlich zulässigen, nicht der praktisch erreichbaren und tatsächlich zu erhebenden Abgaben. Es ist einigermaßen auffallend, daß jenes Mißverständnis überhaupt entstehen konnte; denn die errechneten Zahlen sind zum großen Teil von einer solchen Höhe, — für die Mosel 4 Pfg. für die Weichsel 1,3 Pfg., für den Dortmund—Emskanal 11,5 und 2 Pfg., für die Saar 12 Pfg. vom t km —, daß ein den Verhältnissen einigermaßen nahestehender Leser über ihre Bedeutung nicht im Zweifel sein kann.

Noch mehr als die Politik im allgemeinen ist die Verkehrspolitik die Kunst des Erreichbaren. Für die Tarifbildung kann es in der Praxis in erster Reihe auf die wirtschaftliche Möglichkeit der Abgaben, nicht auf jene Divisionsrechnung ankommen. Innerhalb der durch das Prinzip der Selbstkostendeckung gezogenen Grenzen können nur diejenigen Abgaben erhoben werden, welche mit dem öffentlichen Interesse verträglich sind und von der Schiffahrt ohne Nachteil — namentlich ohne Verdrängung des Verkehrs auf die Eisenbahnen oder wettbewerbenden Wasserstraßen — getragen werden können. Im allgemeinen ist die Spannung zwischen der verfassungsrechtlich zulässigen und der wirtschaftlich möglichen Schiffahrtsabgabe so groß und infolgedessen die Gefahr der Überschreitung der Selbstkostengrenze bei der Tarifbildung für Wasserstraßen so fernliegend, daß auf eine Untersuchung der Lage dieser Grenze für jede einzelne natürliche Wasserstraße — bei den künstlichen ist sie kaum zweifelhaft — verzichtet werden kann. Eine solche Untersuchung würde überdies einen sehr großen Raum einnehmen und zu einer ausführlichen Erörterung regionaler und lokaler Fragen führen, die bei der Gesamtheit der Leser kein entsprechendes Interesse und Verständnis finden könnten.

Für die Weser ist gegenüber einer theoretisch möglichen Abgabe von 0,6 Pfg. eine Verständigung darüber erzielt worden, daß die Schiffahrt mit 0,05 Pfg. für das t km im Durchnitt zu belasten sei.

Tatsächlich werden in Preußen, in Deutschland und einigen ausländischen

Staaten die folgenden Befahrungsabgaben erhoben, die zwar in Preußen nicht überall nach t km berechnet, aber für den Zweck der Vergleichung auf den gemeinsamen Nenner der tonnenkilometrischen Belastung in der Weise gebracht sind, daß bei den nach dem Hebestellensystem behandelten Wasserstraßen überall deren Gesamtlänge als durchfahren angenommen worden ist [1].

Es ist hiernach zu zahlen in Pfennigen:

I. In Preußen:

1.	preußische Saale	0,03—0,09
2.	Dortmund—Emskanal	0,05—0,35
3.	kanalisierte obere Netze	0,06—0,14
4.	Berlin—Havelmündung	0,08—0,17
5.	zwischen Pregel und Memel (Sköpen)	0,09—0,28
6.	obere Oder (Kosel—Breslau)	0,10—0,40
7.	oberländischer Kanal (Drausen—Deutsch-Eylau)	0,13—0,37
8.	Berlin—Niegripp	0,14—0,33
9.	Berlin—Hohensaathen	0,14—0,35
10.	Wasserstraßen zwischen Warthe und Weichsel (Dragemündung—Brahemünde)	0,15—0,35
11.	Berlin—Fürstenberg (Oder)	0,17—0,38
12.	Berlin—mecklenburgische Grenze	0,17—0,42
13.	Saar	0,20
14.	regulierte Emster	0,26—0,66
15.	Teltowkanal	0,27—0,59
16.	kanalisierter Main	0,30—0,60
17.	kanalisierte Fulda	0,35—0,70
18.	Klodnitzkanal	0,39—0,97
19.	Weichsel—Haffkanal	0,40—1,00
20.	Elbinger—Weichsel	0,44—1,04

II. Im übrigen Deutschland.

1.	anhaltische Saale	0,08—0,20
2.	mecklenburgische Havel (Müritz-See—preußische Grenze)	0,13—0,45
3.	Elbe—Travekanal	0,15—0,33

[1] Für Ortsverkehr ist die Belastung natürlich bei den nach dem Hebestellensystem behandelten Wasserstraßen verschieden je nach der Lage des Anfangs- und Endpunktes einer Fahrt zur Hebestelle, vgl. IV § 2.

4.	Stör (Mecklenburg)	0,19—0,65
5.	Elsaß-lothringische Kanäle	0,20
6.	Elbe (Mecklenburg)	0,23—0,78
7.	Donau—Mainkanal	1,00
III.	Nichtdeutsche Kanäle:	
1.	Wasserstraßen des belgischen Staates .	0,13 kanalisierte Flüsse 0,4 Kanäle
2.	Niederländische Wasserstraßen	0,2—0,8
3.	Ourcqkanal	0,3—1,6
4.	Sambre—Oisekanal (ohne den auf 0,4 zu schätzenden, in die Tarifsätze eingerechneten Schlepplohn)	0,8—32
5.	Kanal von Saint Dénis	1,6—5,6
6.	Kanal von Saint Dizier	2,8—4,8
7.	Kanal von Saint Martin	4,8—32
8.	Für die Wasserstraße zwischen Paris und dem nordfranzösischen Kohlenbezirk sind durch das französische Gesetz vom 22. Dezember 1903 — loi relative au Canal du Nord — Abgabensätze von 0,48, 08 und 0,96 Pfg. vom Tonnenkilometer vorgeschrieben.	
9.	In England liegen die gesetzlichen Höchstbeträge der Abgaben für die unterste Klasse des 8 klassigen Tarifs bei 0,15 und für die oberste bei 1 Pfg.	

Die Reihenfolge ist bei Vorhandensein mehrerer Güterklassen — die preußischen Tarife sind außer bei den Wasserstraßen unter I 13 und 17 alle vierklassig — nach der Höhe derjenigen Abgaben, welche für die im Binnenschiffahrtsverkehr wichtigsten Massengüter in der niedrigsten Klasse zu zahlen sind, in aufsteigender Richtung gewählt worden.

Die Wasserstraßen unter I 14 und 15 stehen nicht unter Staatsverwaltung; sie haben verhältnismäßig hohe Tarife.

Die höchsten Schiffahrtsabgaben in Deutschland sind die auf dem bayerischen Ludwigskanal erhobenen. Die preußischen Wasserstraßen unter I 19 und 20 erreichen den festen Einheitssatz jenes Kanals nur mit der ersten Tarifklasse; außerdem sind sie nur 20 und 25 km lang, während der Ludwigskanal eine Länge von 172 km hat.

Zur praktischen Veranschaulichung der Höhe der Befahrungsabgaben

erscheint schließlich auch ein Vergleich mit denjenigen Abgaben, welche dem Landverkehr als Entgelt für die Benutzung von Straßen und Brücken auferlegt werden, nicht ungeeignet. Nach dem preußischen Chausseegeldtarif vom 29. Februar 1840 ist bei jeder Hebestelle für jedes Pferd 10 Pfg. zu zahlen. Bei einer durchschnittlichen Länge der Hebestrecken von 7,5 km ist unter der nur für ebene Straßen zutreffenden Voraussetzung einer bewegten Last von 1000 kg ein tonnkilometrischer Satz von 1,3 Pfg. zu entrichten; sehr oft wird die tatsächliche Belastung sich höher stellen. Gleichwohl unterwerfen sich zahlreiche ländliche Kreise und Gemeinden in Preußen dieser Last, weil sie auf einer anderen Finanzierungsgrundlage in den Besitz erstrebter Verkehrsverbesserungen nicht gelangen können. Aus demselben Grunde erheben die Gemeinden Duisburg und Homberg für die einmalige Überschreitung ihrer Rheinbrücke von einer erwachsenen Person 10 Pfg. und von einem zweispännigen Fuhrwerk 130 Pfg. Die deutschen Staaten würden nach dem preußischen Vorschlage für die Benutzung des verbesserten Rheinfahrwassers auf 350 km Länge zur Versendung von 1000 kg Kohle von Duisburg nach Mannheim etwa 7 Pfg. erheben. Jenes Fuhrwerk könnte über die Duisburger Rheinbrücke etwa 2 Tonnen befördern, sodaß die Tonne mit 65 Pfg. oder mit mehr als dem neunfachen der in Vergleich gestellten Schiffahrtsabgabe belastet wäre.

§ 14. Häfen.

Die tatsächliche Höhe der Hafenabgaben läßt sich viel schwerer durch zahlenmäßige Zusammenstellungen veranschaulichen wie die der Befahrungsabgaben, weil ein allen gemeinsamer, für eine Vergleichung geeigneter Maßstab bei den ersteren fehlt. Der für Befahrungsabgaben angewendete Entfernungsmaßstab, die Berechnung nach Tonnkilometern, ist bei den Hafengeldern der Natur der Sache nach ausgeschlossen, weil es sich um Schiffahrtsanstalten handelt, die durch Stilliegen der Schiffe und durch Löschen oder Laden von Gütern benutzt werden. Man kann daher Vergleiche über die Höhe der Hafengelder untereinander und der Hafengelder mit Befahrungsabgaben im allgemeinen nur nach den finanziellen Gesamtergebnissen anstellen. Diese sind, wie die Zusammenstellungen Steite 260—275 ergeben, für die Häfen viel günstiger als für abgabepflichtige Wasserstraßen. Die ersteren kommen dem finanziellen Ideal der vollen Selbstkostendeckung sehr viel näher wie die letzteren. Bei den kommunalen Häfen ist die Kapitalverzinsung die fast ausnahmslose Regel, bei den Wasserstraßen ist sie eine Ausnahme. Die vereinigten Duisburg—Ruhrorter Häfen haben bedeutend mehr, die Häfen

Cöln und Düsseldorf zusammen haben ungefähr ebensoviel Einnahmen, wie die gesamte Rheinstromkasse haben würde. Die in den Häfen geforderten örtlichen Schiffahrtsabgaben pflegen der tonnkilometrischen Belastung für lange Strecken der Wasserstraße zu entsprechen, wie schon früher angedeutet worden ist[1].

Unter den Hafenabgaben sind im allgemeinen die kommunalen weit höher als die staatlichen; die Gemeinden pflegen der Schiffahrt gegenüber das Gebührenprinzip stärker zu betonen als der Staat. Zur Veranschaulichung dieser Tatsache möge die nachstehende Zusammenstellung derjenigen Abgaben dienen, welche ein geeichtes Binnenfahrzeug von 150 t Tragfähigkeit mit 120 t Kohlen oder Ziegelsteinen — löschend oder ladend — in 16 preußischen Häfen der pommerschen Küsten- und Binnengewässer nach den geltenden Tarifen zu zahlen hat.

Die Abgaben betragen in

Swinemünde	6,—	Mk.	
Anklam	7,80	"	
Pasewalk	11,25	"	
Ückermünde	9,75	"	
Wollin	9,—	"	
Demmin	17,25	"	
Pölitz	11,25	"	
Kammin	15,—	"	
Wolgast	63,—	"	
Stettin	39,—	"	Ziegel an Land löschend
	6,96	"	Kohlen vom Seeschiff ladend
Barth	9—12	"	
Stralsund	51—61	"	
Lassan	15,—	"	
Neuwarp	7,50	"	
Loitz	9,—	"	
Jarmen	15,—	"	

Von diesen Häfen ist nur der in Swinemünde staatlich, während alle anderen den Gemeinden gehören.

Allerdings kann, wenn bei einer Anzahl von kommunalen Häfen die Einnahmen über die Grenze der Selbstkosten hinausgehen, hieraus noch nicht auf eine Verletzung des Art. 54 der Reichsverfassung geschlossen werden. Denn es handelt sich in der Nachweisung S. 270—275 nur um den Abschluß

[1] Vgl. III § 7; insbesondere das Beispiel von Bingen.

eines Jahres, und im Interesse der Stabilität sowohl der Tarife als auch der Gemeindefinanzen wird man eine Neuregelung der Schiffahrtsabgaben erst dann verlangen müssen, wenn sich herausstellt, daß die Überschüsse eine dauernde Erscheinung geworden sind.

Eine allgemeine Vergleichung der Hafenabgaben in der deutschen Binnenschiffahrt ist aus einer Reihe von Gründen nicht möglich; insbesondere auch deshalb nicht, weil die finanzielle Behandlung einiger wichtiger Binnenumschlagsplätze von Rücksichten und Gesichtspunkten bestimmt ist, welche keineswegs den wirtschaftlichen Verhältnissen der Schiffahrt und der Schiffahrtsanstalten entlehnt, sondern den Interessen partikularer Eisenbahnnetze und ihrem gegenseitigen Wettbewerbe entnommen sind. Derartige, dem eigentlichen Wesen der Schiffahrt ferner liegende Gesichtspunkte kommen bei den Seehäfen der Natur der Sache nach in geringerem Maße zur Geltung, was zur Folge hat, daß die Seehafengelder weniger inkommensurabel sind.

Aber auch hier lassen sich Vergleiche zwischen der Belastung des Verkehrs in den einzelnen Hafenplätzen nur schwer und nur in sehr bedingter Weise anstellen.

Da die Tarife vielfach auf die Größe der Schiffe, auf ihre Eigenschaft als Dampfer oder Segler, auf das Maß der Ausnutzung des Laderaumes, auf die Art der Ladung und auf andere Begleitumstände Rücksicht nehmen, so müssen ganz bestimmte Fahrzeuge, Gütermengen und Güterarten der Vergleichung zu Grunde gelegt werden. Die für diesen Zweck gewählten Schiffsgrößen und Güter sind aber nicht für alle Seehäfen gleichmäßig typisch und praktisch maßgebend. Mit den hieraus sich ergebenden Vorbehalten soll nachstehend eine vergleichende Berechnung der gesamten Belastung mit Schiffahrtsabgaben — einschließlich der Befahrungsabgaben auf etwaigen Zufuhrstraßen — für einen Dampfer von 3500 cbm Nettoraumgehalt, welcher 2000 t Zucker nach England bringt und mit ebensoviel Roheisen in denselben Hafen zurückkehrt, gegeben werden. Dabei scheiden die Lotsengelder, soweit sie besonders berechnet werden, und ebenso die Abgaben und sonstigen Unkosten für Besorgung des Lösch- und Ladegeschäfts aus. Es ist nur die Raumgehaltsabgabe und das Kaigeld berücksichtigt; die Benutzung des Kais ist vorausgesetzt. Hiernach hätte jener Dampfer zu zahlen in:

Memel	840,—	Mk.
Königsberg	2590,—	„
Danzig	840,—	„
Stettin	2407,50	„
Rostock	1237,—	„

Lübeck	1050,—	Mk.
Hamburg	1137,50	„
Harburg	230,—	„
Bremen	2630,—	„
Emden	250,—	„

In Hamburg ist der Tiefgang und die Liegezeit schätzungsweise bestimmt und nur die Raumgebühr für das Anlegen an dem Kai, nicht die Lösch- und Ladegebühr, berechnet. Ebenso ist für Hamburg und Harburg die hamburgische Elbschifffahrtsabgabe nach geschätztem Tiefgange in Rechnung gestellt.

Diese Zahlen lassen immerhin den Unterschied erkennen, welcher in der Belastung des Seeverkehrs zwischen den hart am Meere oder in seiner unmittelbaren Nähe belegenen und den nur durch lange Flußstrecken oder durch Haffe zugänglichen Häfen besteht und in Anbetracht der hohen Kosten, welche durch den Ausbau längerer Zugangsstraßen erwachsen, auch bestehen muß. Nur Hamburg nimmt unter der letzteren Klasse von Häfen eine besondere Stellung ein.

Freilich muß bei der Vergleichung jener Zahlen auch das Maß von Vorteilen, welches der Schiffahrt in den einzelnen Häfen geboten wird, mit berücksichtigt werden. Indessen handelt es sich hier um Verhältnisse, welche im einzelnen sehr verschieden liegen und einer zahlenmäßigen Darstellung sich entziehen. Die nicht an der Küste liegenden, nur durch Ströme oder Seekanäle erreichbaren Häfen haben dafür wieder den Vorteil der kürzeren Verbindungslinie nach dem Hinterlande und der entsprechend billigeren Eisenbahnfrachten.

Man kann einen Vergleich zwischen der tatsächlichen Höhe der Hafenabgaben auch in der Weise anstellen, daß man die Hafengeldeinnahme eines bestimmten Jahres durch die Zahl der ein- und ausgegangenen Gütertonnen teilt. Hierdurch ergeben sich für 14 preußische Seehäfen folgende Vergleichszahlen. Es betrug die durchschnittliche Belastung einer Gütertonne 1905 in

Emden	6
Geestemünde	9
Harburg	6
Altona	9
Kiel	23
Swinemünde	12
Stettin	25
Kolberg	15
Rügenwaldermünde	14

Stolpmünde	17
Danzig Neufahrwasser	20
Pillau	15
Königsberg	37
Memel	22

Noch schwieriger ist naturgemäß ein Vergleich zwischen der Höhe der Abgaben in inländischen und ausländischen Häfen, weil dabei die Verschiedenheit der maßgebenden Verhältnisse noch wesentlich stärker sich geltend macht. Um den Vergleich auf eine etwas breitere und zuverlässigere Grundlage zu stellen, sind hier in bezug auf die beim Ein- und Ausgange beförderten Güter vier Fälle nebeneinander berücksichtigt; immerhin können die nachstehenden Zahlen keinen unbedingten Anspruch auf zutreffende Darstellung der Sachlage machen und nur mit entsprechendem Vorbehalte gegeben werden[1].

[1] Ähnliche Vergleiche zwischen amerikanischen und europäischen Hafenabgaben sind angestellt in dem kürzlich erschienenen Buch des Professors der Pennsylvania Universität Emory R. Johnson. Ocean and Inland Water Transportation. London Sidney Appleton 1906 S. 247 ff.

Aus den nachfolgenden Zahlenreihen ersieht man, daß die Abgaben in den preußischen Seehäfen, besonders in den unmittelbar an der See gelegenen, niedriger sind als die Abgaben in den meisten ausländischen Häfen.

Vergleichende Übersicht der Hafenabgaben für einen Dampfer von 3500 cbm Nettoraumgehalt (= 1235,5 Registertons), welcher vom Ausland mit

a 2000 t Rohzucker, b 2000 t Getreide, c 2000 t Kali, d 2000 t Rohzucker eingeht und mit a 2000 t Roheisen, b 2000 t Erzen, c 2000 t Kohlen d 2000 t Getreide nach dem Auslande geht.

Der Aufenthalt im Hafen dauert 4 Tage.

Lfde. Nr.	Es ist zu entrichten im Hafen zu	Hafengeld Mk.	Pf.	Abgabe für Seewasserstraßen Mk.	Pf.	Feuer- u. Bakengeld Mk.	Pf.	Für Löschen und Laden Mk.	Pf.	Sonstige Abgaben Mk.	Pf.	Summe Mk.	Pf.	
	Rußland.													
1	Petersburg	a—d 533	74	—	—	—	—	a 5274	72	—	—	a 5808	46	
								b 1318	68	—	—	b 1852	42	
								c 3296	70	—	—	c 3830	44	
								d 3296	70	—	—	d 3830	44	
2	Reval	wie Petersburg		—	—	—	—	wie Petersburg		6	48[1]	a 5814	94	[1] Für Seemannsheim und Rettungsgesellschaft.
												b 1858	90	
												c u. d 3836	92	
3	Riga	a—d 535	68	—	—	—	—	816	91	—	—	1352	59	Eingehend mit Kohlen, Kali, Rohzucker, Getreide. Ausgehend mit Getreide.
								Adreßgeld						
4	Libau	a—d 535	68	—	—	—	—	1046	72	13	39[2]	1595	79	[2] Rettungsverein.
4a	Odessa	wie Petersburg		—	—	—	—	wie Petersburg		27	32[3]	5835	78	[3] Quarantäne und Kanzleigebühr.
												1879	74	
												c u. d 3857	76	
	Schweden.													
5	Lulea	a—d 278	32	139 Baggerabg.	16	695	82	139	16	41	74[4]	1294	20	[4] Seemannshausabgabe.
6	Stockholm	„ 278	32	—	—	695	82	278	32	55	68[5]	1308	14	[5] Wie 6 und Hospitalgelder.
7	Oxelösund	„ 278	32	—	—	695	82	—	—[6]	41	75[5]	1015	89	[6] Der Hafen gehört einer Eisenbahn-Aktiengesellschaft, welche Kaiabgaben nicht erhebt, um den Verkehr nach Oxelösund zu ziehen.
8	Gothenburg	„ 278	32	—	—	695	82	278	32	62	62[7]	1315	08	[7] Abgabe an die deutsche Kirche.

	Norwegen.														
9	Christiania	acd 277	87	—	—	1806	19	90	36	50	76[1]	2225	18		[1] Hafenvoigtpolizei und Börsenabgabe (im Winter noch Eisabgabe).
		b 277	87	—	—	1111	50	90	36	50	76[1]	1530	49		
10	Narwik	acd 111	15	—	—	1806	19	64	57	6	30[1]	1988	21		
		b 111	15	—	—	1111	50	64	57	6	30	1293	52		
	Dänemark.														
11	Kopenhagen	a—d 38	36	—	—	—	—	acd {138	94	5	63[2]	acd 745	43		[2] Brückenöffnungsgeld, welches aber nicht auf jeden Fall zu bezahlen ist.
								{517	50	—	—	—	—		
								b 701	44	—	—	b 790	43		
12	Aarhus	278	10*	—	—	—	—	a 3150	—	41	72[3]	a 3469	82		[3] Lizengeld (f. d. Wachtdienst).
								b 956	25	—	—	b 1276	09		
								c 1170	—	—	—	c 1489	82		
								d 2756	25	—	—	d 3076	07		
13	Esbjerg	277	88	—	—	—	—	a 3150	—	—	—	a 3427	88		
								b 787	50	—	—	b 1065	38		
								c 1237	50	—	—	c 1515	38		
								d 2812	50	—	—	d 3090	38		
	Niederlande.														
14	Amsterdam	398	68	—	—	—	—	—	—	—	—	398	68		An Lotsen- und Bootsgeld ist zu entrichten im Sommer 471 Mk. 92 Pf., im Winter 551 „ 42 „
15	Rotterdam	380	87	—	—	—	—	—	—	—	—	380	87		Außerdem staatl. Lotsengeld.
	Belgien.														
16	Antwerpen	340	69	595 Lotsengebühr (Schiffahrtsabgabe)	08	—	—	—	—	31 Seemannsamt	59	967	36		Die Abgaben erhöhen sich im Winter um rund 95 Mk. und bei Benutzung der Dockkais im Sommer um rund 227 Mk., im Winter „ „ 322 „
17	Gent	417	72[4]	498 desgl.	53	—	—	272	55	31 desgl.	59	1220	39		Im Winter etwas höhere Abgaben. [4] Das Hafengeld ermäßigt sich von der 11. Reise innerhalb desselben Kalenderjahres ab.
18	Brügge	Nicht vergleichbar, weil die Lösch- und Ladegebühr schwankend ist.													
19	Zeebrügge	Nicht vergleichbar, weil die Lösch- und Ladegebühr schwankend ist.													

* Für nicht in Aarhus beheimatete und nicht in regelmäßiger Fahrt auf Aarhus gehende Dampfer.

Lfde. Nr.	Es ist zu entrichten im Hafen zu	Hafengeld Mk.	Pf.	Abgabe für Seewasserstraßen Mk.	Pf.	Feuer- u. Bakengeld Mk.	Pf.	Für Löschen und Laden Mk.	Pf.	Sonstige Abgaben Mk.	Pf.	Summe Mk.	Pf.	
	England.													
20	London	a—d 1891	77 [1]	315	20	505	84	a 15 297	58	a—d 392	65	a 18 403	04	[1] Bei europäischer Fahrt nur die Hälfte.
								b 10 382	20	Lotsengebühr für Rechnung des Trinity House		b 13 487	66	
								c 9 446	10			c 12 551	56	
								d 16 148	58			d 19 254	04	
21	Liverpool	a—d 1681	58	—	—	578	—	—	—	265	51	2 525	09	
										Lotsengebühr				
22	Hull	Nicht vergleichbar, weil die Lösch- und Ladegebühr schwankend ist.												
23	Sunderland	a—d 472	99	—	—	532	13	630	59	—	—	1 635	71	[2] Verschieden nach Herkunft des Schiffs.
24	Middlesborough . . .	a—d —	—	535	96 [2]	670	06	630	59	125	94 [3]	1 962	55	[3] In der Winterzeit etwas höher.
				in europ. Fahrt						Lotsengebühr				
25	Newcastle	724	03	212	24	508	57	630	59	—	—	2 075	43	
26	Leith	Nicht vergleichbar, da das Kai nur zugleich mit Kränen und Arbeitskräften usw. für Einladen und Ausladen zur Verfügung gestellt und bezahlt werden kann.												
27	Glasgow	a—d —	—	840	78	584	80	10	21	91	90	1 527	69	
										Lotsengebühr				
28	Cardiff	735	69 [4]	—	—	505	84	1 702	— [5]	388	06	3 351	59	[4] Für europäische Fahrt, sonst 2 p für 1 n reg. t. mehr. Ein: Getreide. Aus: Kohlen.
										do.				
	Frankreich.													
29	Havre, europäische Fahrt	a c d 801	13 [5]	—	—	—	—	980	10 [6]	150	17 [7]	1 931	40	[5] Eingangs-Kaigebühr.
	außereuropäische „	1401	82	—	—	—	—	980	10	200	23	2 582	15	[6] Maklergebühr.
	europäische „	b 701	01	—	—	—	—	858	60	150	17	1 709	78	[7] Sanitäts- und Rettungsgebühr.
	außereuropäische „	1201	59	—	—	—	—	858	60	200	23	2 260	42	
30	St. Nazaire													
	europäische Fahrt	1001	44 [5]	—	—	—	—	1 078	25 [6]	100	11	2 174	80	
	außereuropäische „	1502	02	—	—	—	—	1 078	25	150	17	2 725	44	

31	Bordeaux	1220	83[8]	—	—	—	—	a 1 620[9]	—	a–d 100	08	a 3 040	91	des Dampfers geringer, sowie von der 4. Reise innerhalb eines Kalenderjahres ab.
								b 1 215	—	—	—	2 535	91	
								c 891	—	—	—	2 211	91	
								d 1 620	—	—	—	2 940	41	[9] Gesundheitspolizeiliche Gebühren.
32	Marseille außeuropäische Fahrt	1000	92[10]	—	—	—	—	364	50[6 11]	150	05	1 515	47	[10] Bei europäischer Fahrt nur die Hälfte. [11] Bei Kohlen geringer.
33	Algier	a u. b 500	38	—	—	—	—	486	—	100	07	1 086	45	Bei außereuropäischer Fahrt erhöhen sich die Abgaben um 550 Mk. 42 Pf.
		c 500	38	—	—	—	—	324	—	100	07	924	45	
		d 500	38	—	—	—	—	648	—	100	07	1 248	45	
										Sanitätsabgaben				

Spanien.

34	Barcelona v. Europa n. Amerika	a–d 2430	—	—	—	—	—	a 16 200 (8910)	—	—	—	a 18 630 (11 340)[12]	—	[12] Anscheinend ist bei Roheisen nicht der richtige Tarifsatz angewandt.
								b 6 804	—	—	—	b 9 234	—	
								c 8 910 (4050)	—	—	—	c 11 340 (6480)[13]	—	[13] Desgl. bei Kalk.
								d 12 150	—	—	—	d 14 580	—	
	v. Amerika n. Europa	a–d 2430	—	—	—	—	—	a 15 390 (12 150)	—	—	—	a 17 820 (14 580)	—	
								b 8 910	—	—	—	b 11 340	—	
								c 12 150 (4050)	—	—	—	c 14 580 (6480)	—	
								d 14 580	—	—	—	d 17 010	—	
	v. Europa n. Europa	a–d 2430	—	—	—	-	—	a 12 150 (8910)	—	—	—	a 14 580 (11 340)	—	
								b 7 290	—	—	—	b 9 720	—	
								c 8 910 (4050)	—	—	—	c 11 340 (6480)	—	
								d 11 340	—	—	—	d 13 770	—	
	v. Amerika n. Amerika	a–d 2430	—	—	—	—	—	a 19 440 (12 150)	—	—	—	a 21 870 (14 580)	—	
								b 8 424	—	—	—	b 10 854	—	
								c 12 150 (4050)	—	—	—	c 14 580 (6480)	—	
								d 15 390	—	—	—	d 17 820	—	

Lfde. Nr.	Es ist zu entrichten im Hafen zu	Hafengeld Mk.	Pf.	Abgabe für Seewasserstraßen Mk.	Pf.	Feuer- u. Bakengeld Mk.	Pf.	Für Löschen und Laden Mk.	Pf.	Sonstige Abgaben Mk.	Pf.	Summe Mk.	Pf.	
	Italien.													
35	Genua	a—d 1500	53	—	—	—	—	—	—	—	—	1500	53	
36	Neapel	1450	51	—	—	—	—	—	—	4 Stempel	04	1454	55	
37	Venedig	(wie Neapel)		—	—	—	—	—	—	—	—	1450	51	Wenn diese Abgabe dreifach bezahlt wird, so gilt sie für ein ganzes Jahr und für alle italienischen Häfen.
	Österreich.													
38	Triest	a—d 839	80	—	—	—	—	In den besonderen Krangebühren enthalten		—	—	839	90	Von der 8. Reise innerhalb desselben Kalenderjahres ab Ermäßigung.
39	Fiume	wie Triest		—	—	—	—			—	—	—	—	
	Vereinigte Staaten von Nordamerika.													
40	Neu York	a—d 312	31	—	—	—	—	38	56	86 10	94 50	448	31	
41	Boston	a 311 c 311	47 47	— —	— —	— —	— —	6468 5544	— —	142 142	38 38	6921 5997	85 85	Die Beispiele b und d sind nicht vergleichbar, da Getreide nach Hohlmaß (Bushel) tarifiert wird.
42	San Francisco . . .	a—d 311	34	—	—	—	—	a—c 1024 d 1074	63 24	35 —	28 —	a—c 1371 d 1420	25 86	
	Kanada.													
43	Montreal	a 2956 b 1016 c 2402 d 1755	80 40 40 60	— — — —	— — — —	— — — —	— — — —	— — — —	— — — —	a—d 124 — — —	82[1] — — —	a 3081 b 1141 c 2527 d 1880	62 22 22 42	[1] Abgaben für Hospital und Hafenaufsicht.
44	Quebec	Nicht vergleichbar, da die Abgaben in der Hauptsache mit 1 ‰ des deklarierten Wertes der ein- und ausgehenden Ware berechnet werden.												

V.

Erhebung und Organisation.

Für die Einrichtung des Erhebungsdienstes kommen zwei verschiedene Systeme in Betracht: die Erhebung an den Durchgangsstellen und die Erhebung an den Lösch- und Ladeplätzen. Das erstere Verfahren hat gewisse Vorzüge für den Fall, daß man nur den die Hebestellen berührenden Verkehr belasten will. Man braucht dann weiter keine Kontrolle über die Weglänge und den Verbleib des Schiffes zu führen; aber man kann das wirtschaftlich richtigste System der tonnenkilometrischen Berechnung der Abgaben nicht anwenden und muß auf die Erfassung des ganzen Verkehrs verzichten. Zwischen den Hebestellen entwickelt sich oft eine Schiffahrt auf kürzere Entfernungen, die tatsächlich abgabenfrei bleibt; die Vermehrung der Zahl der Hebestellen über eine gewisse Grenze hinaus ist ohne anderweitige Unzuträglichkeiten nicht möglich. Außerdem kann die Erhebung der Abgaben vom Durchgangsverkehr nur an solchen Stellen — in größerem Maßstabe wenigstens — durchgeführt werden, wo die Schiffe ohnehin aus anderer Veranlassung ihre Fahrt unterbrechen müssen. Tatsächlich ist auch die Zahl derjenigen Hebestellen, an welchen die Schiffe nur zum Zwecke der Entrichtung von Schiffahrtsabgaben halten müssen, sehr gering; es sind das überdies Hebestellen, die an wenig verkehrreichen Wasserstraßen liegen. Der entstehende Aufenthalt würde auf stark befahrenen Schiffahrtswegen den Verkehr allzusehr erschweren und ihn in finanzieller Hinsicht vielleicht mittelbar ebenso schwer oder noch schwerer belasten, als es unmittelbar durch die Höhe der Abgaben geschehen kann[1].

Die bestehenden Hebestellen befinden sich fast ausschließlich an Stauanlagen, wo die Schiffe nicht nur der Durchschleusung wegen, sondern oft auch aus dem Grund Aufenthalt haben, weil bei stärkeren Schiffsansammlungen auf die Durchschleusung gewartet werden muß. In dieser

[1] Vgl. die Ausführungen unter IV: Die Bemessung der Schiffahrtsabgaben, § 2b. Die Entfernung.

Zeit kann die Berechnung und Erhebung der Abgaben ohne Nachteil für den Verkehr vorgenommen werden.

Das System der Erhebung an den Lösch- und Ladeplätzen ist zunächst bei Hafenabgaben selbstverständlich.

Für Befahrungsabgaben ist diese Erhebungsweise die notwendige Voraussetzung der tonnenkilometrischen Berechnung und der vollständigen Erfassung des ganzen Schiffsverkehrs. Bei denjenigen Wasserstraßen, welche teilweise außerhalb der Reichsgrenzen liegen, muß allerdings die Erhebung vom Durchgangsverkehr am Grenzübergange hinzutreten. Der Grenzübergang muß also — im Sinne dieses Erhebungssystems — entweder als Einladeplatz oder als Ausladeort behandelt werden, je nachdem die Erhebung vor oder nach Beendigung der Reise stattfinden soll. Ein besonderer Aufenthalt entsteht hierdurch für die Schiffe nicht, da sie beim Eingange wegen der Zollabfertigung und beim Ausgange wegen der durch das Reichsgesetz vom 20. Juli 1879 vorgeschriebenen Erklärung ohnehin anhalten müssen. Daß die Erhebung an den Lösch- und Ladeplätzen mit Zeitopfern für die Schiffahrt nicht verknüpft ist, bedarf keiner besonderen Eröterung. In der Regel müssen an diesen Plätzen ohnehin örtliche Schiffahrtsabgaben von Schiff oder Ladung oder von beiden entrichtet werden. Auch die Kontrolle über den Ladungsinhalt ergibt sich hier, ebenso wie an den Grenzübergängen, von selbst.

Die Erhebung am Einladeorte und bei der Einfuhr über die Reichsgrenze, wie sie auf dem Dortmund-Emskanal, den reichsländischen Wasserstraßen und dem Donau—Mainkanal tatsächlich besteht, verdient für die Binnenschiffahrt aus überwiegenden praktischen Gründen den Vorzug, insbesondere auch deshalb, weil die Erhebung beim Eingange über die Grenze sich leichter vollzieht wie beim Ausgange, wo der Aufenthalt zum Zwecke der Abgabe der statistischen Erklärungen im allgemeinen kürzer bemessen ist. Es kann bei der Erhebung am Einladeorte allerdings vorkommen, daß das Reiseziel des Schiffes während der Fahrt sich ändert und infolgedessen entweder Nachzahlungen für längere oder Rückerstattungen für kürzere Entfernungen notwendig wären, was bei der Erhebung am Ausladeorte vermieden würde; indessen sind die hieraus möglicherweise entspringenden Weiterungen nicht von ausschlaggebender Bedeutung. — Unter Umständen könnte auch eine Kombination der Erhebung am Lade- und Löschplatze zweckmäßig sein.

Es liegt in der Natur der Sache, daß die materielle Regelung des Abgabewesens nach verschiedenen Tarifsystemen auch auf die Organisation des Erhebungsdienstes zurückwirkt. Die primitive Bemessung der Schiffahrtsabgaben nach der Schiffsgröße stellt an die Tätigkeit des Erhebungspersonals

verhältnismäßig geringe Anforderungen. Die Berechnungsgrundlage im Einzelfalle ist der aus dem Meßbrief ersichtliche Raumgehalt der Seeschiffe und die aus dem Eichschein zu entnehmende Tragfähigkeit der Binnenfahrzeuge. Diese Berechnungsgrundlage ist unveränderlich und in der Regel keiner weiteren Nachprüfung oder Kontrolle bedürftig; eine Erklärung des Schiffers über den Ladungsinhalt ist nur insoweit erforderlich, als dieser auf die Höhe des Einheitssatzes der Abgabe von Einfluß ist.

Bei Ladungstarifen muß eine solche Erklärung stets verlangt und durch Ablesung der Eiche, durch Einsichtnahme von Frachtpapieren oder auf andere Weise geprüft werden. Insofern steigert diese feinere, den wirtschaftlichen Verhältnissen der Schiffer enger angepaßte Art der Bemessung von Schiffahrtsabgaben die Beanspruchung des Verwaltungsapparates. In der Regel wird die Erklärung durch amtliche Beglaubigung zu einem Begleit- und Ausweispapier gemacht, oder es werden besondere Fahrscheine, welchen diese Eigenschaft beiwohnt, auf Grund der Frachterklärungen ausgefertigt.

Für den Stückgutverkehr, der einen besonders schleunigen Betrieb voraussetzt, ist nachträgliche Angabe des Ladungsinhalts gestattet, weil die Güter häufig ohne Frachtpapiere, unmittelbar vor Abgang der nach regelmäßigen Fahrplänen verkehrenden Schiffe, verladen und diese Papiere mit der Post nachgeschickt werden.

Gegen die mehrklassigen Ladungstarife ist früher oft geltend gemacht worden, daß sie zu einer wesentlichen Erschwerung des Abfertigungsdienstes und gleichzeitig zu entsprechender Belästigung der Schiffahrt führen müßten, weil die Abgabe richtiger Frachterklärungen den Schiffern viel Zeit und Mühe kosten würde, auch die Eingliederung der mannigfaltigen Frachtgüter in eine größere Zahl von Güterklassen vielfach zweifelhaft sein könne. Diese Befürchtungen haben sich aber als weit übertrieben und im wesentlichen unbegründet erwiesen. Zunächst kann für einheitliche Ladungen, für diejenigen Ladungen, welche aus derselben Güterart oder aus Gütern derselben Tarifklasse bestehen, irgend welche Schwierigkeit durch Vermehrung der Tarifklassen nicht erwachsen. Die Erhebung der Abgaben vollzieht sich praktisch in der Weise, daß der Erheber aus einem alphabetischen Güterverzeichnis den für die Ladung zu entrichtenden Abgabensatz feststellt, sofern er ihm nicht ohne weiteres gegenwärtig ist, was bei den im Verkehr vorwiegenden, tagtäglich beförderten Massengütern, wie Steine, Kohlen und Getreide unzweifelhaft zutrifft. Ob in jenem Verzeichnis 3, 5 oder 7 Tarifklassen[1] durch Beisetzung entsprechender Zahlen unterschieden

[1] Schon die Octroi-Konvention für die Rheinschiffahrt von 1804 kannte 7 Güterklassen.



werden, ist für die Mühewaltung des Erhebers ohne Bedeutung. Ebenso wenig kann die Deklaration des Ladungsinhaltes für den Schiffer schwierig sein, wenn er einheitliche Ladung führt.

Die einheitlichen Ladungen sind nun aber in der Schiffahrt weitaus überwiegend. Sie stellen auf den märkischen Wasserstraßen — nach der Zahl der Schiffe berechnet — auf den Hauptlinien 91 und auf den Nebenlinien einschließlich des Finowkanals 94 vom Hundert dar, während sie nach dem Ladungsgewicht berechnet einen wesentlich höheren Anteil erreichen würden, weil die Tragfähigkeit der Mischladungen befördernden Schiffe, namentlich der Güterdampfer, im allgemeinen geringer ist und weniger ausgenutzt wird. Auf dem Rhein gehören zu den Massengütern, welche der Regel nach in einheitlichen, geschlossenen Schiffsladungen befördert werden, insbesondere Kohlen, Getreide, Basalte, Schwemmsteine und andere Steine, Kies, Erz, Petroleum und Holz; diese repräsentierten 1905 allein 5 549 800 000 tkm von 6 493 300 000 tkm im ganzen. Die aus der Vervielfältigung der Güterklassen entstehenden Erschwernisse können also immer nur für einen sehr kleinen Teil des Gesamtverkehrs überhaupt fühlbar werden. Anderseits entsteht aus dieser Vervielfältigung auch wieder eine Erleichterung für den Erhebungsdienst insofern, als die schroffen Übergänge in der Höhe der Abgabensätze, wie sie etwa der preußische Zweiklassentarif mit Verdoppelung der Einheitssätze für die höhere Klasse enthielt, vermieden werden, und der Anreiz zu Hinterziehungen sich entsprechend abschwächt.

Eine Vereinfachung und Erleichterung des Abfertigungsverfahrens läßt sich möglicherweise dadurch erreichen, daß man aus allen Gütern, welche in geringen, ein bestimmtes Gewicht nicht erreichenden Mengen gefahren werden, eine besondere Tarifklasse — gleichsam eine Stückgutklasse — mit besonderem Einheitssatze bildet. Hierfür würde die Erfahrung sprechen, daß im allgemeinen nur solche Güterarten in kleineren Gewichtsmengen verschifft zu werden pflegen, welche auf der Eisenbahn als Stückgut oder in einer der Wagenladungsklassen tarifieren. Vor sieben Jahren haben die östlichen Binnenschiffahrtsbeteiligten sich zwar gegen diese Anregung ablehnend verhalten, und sie ist infolgedessen nicht weiter verfolgt worden; inzwischen ist aber in dem französischen Gesetze vom 22. Dezember 1903 bei der Feststellung des Tarifs für den Canal du Nord derselbe Gedanke derart verwirklicht worden, daß alle Güter in Mengen von weniger als 5 t zu einer besonderen Tarifklasse mit höherem Einheitssatze zusammengefaßt sind.

Von großer praktischer Wichtigkeit für die Gestaltung des Erhebungsdienstes ist auch die Frage der Heranziehung oder Freilassung der leeren Schiffe. Im letzteren Falle wird eine sehr bedeutende Zahl von Gelderhebungen und Abfertigungsakten erspart und die Inanspruchnahme des

Personals entsprechend vermindert. Auf den märkischen Wasserstraßen finden etwa 9/10 aller ankommenden Schiffe keine Rückladung und treten die Rückreise leer an. Im Rheinverkehr oberhalb Duisburg gilt dasselbe von 2/3 bis 3/4 der zu Tal gehenden Fahrzeuge. Auf der oberen Oder finden 4/5 bis 5/6 der Schiffe keine Fracht für die Talreise. Es handelt sich also um große Unterschiede in der Beanspruchung des Verwaltungsapparates. Im finanziellen Erfolge kommt es auf dasselbe hinaus, wenn man den Ertrag der Abgabe von leeren Schiffen auf die in beladenen Fahrzeugen beförderten Güter — unter entsprechender Bemessung der Einheitssätze — mit verteilt. Auch für die Verteilung der Abgabenlast auf die einzelnen Schiffe und Schiffer ist es ohne wesentliche Bedeutung, ob man die leeren Schiffe neben den beladenen oder die letzteren etwas stärker belastet. Denn im Durchschnitt längerer Zeiträume wird die Zahl der Leerfahrten und der Fahrten mit Ladung auf den einzelnen Wasserstraßen sich ziemlich ausgleichen, wenn auch vorübergehend und in geringem Maße Ausnahmen vorkommen mögen.

Für die praktische Lösung der Frage, ob die leeren Schiffe zu den Abgaben herangezogen werden sollen oder nicht, müssen diese Momente — neben den aus dem Gesichtspunkte des Gebührenprinzips und der Beanspruchung von Schiffahrtsanstalten hergeleiteten Erwägungen — ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Erhebung der Schiffahrtsabgaben erfordert ein sehr geringes Maß von persönlichen und sächlichen Kosten, weil sie von dem für die Unterhaltung und den Betrieb der Schiffahrtsanstalten ohnehin erforderlichen Personal mitbesorgt wird. An den Schleusen und in den Häfen müssen Beamte vorhanden sein, welche den Betrieb leiten, die Verkehrspolizei handhaben und die Bewegung der Schiffe sowohl als auch der Güter aufzeichnen. Solche Aufzeichnungen müssen, gleichviel ob Schiffahrtsabgaben erhoben werden oder nicht, schon zu statistischen Zwecken und aus allgemeinen Verwaltungsrücksichten unter allen Umständen gemacht werden. Die Verwaltung muß darüber unterrichtet sein, in welchem Umfange die Wasserstraßen und Häfen durch den Verkehr beansprucht werden, und welche dienstlichen Aufgaben sich daraus für das Personal ergeben; solche Unterlagen kann sie nur durch eine entsprechende Listenführung erlangen. Der Durchgangsverkehr an den Grenzübergängen und der Eingangsverkehr in Seehäfen bedarf überdies schon im Zollinteresse einer genauen Überwachung, welche sich leicht mit der Erhebung der Schiffahrtsabgaben vereinigen läßt. Tatsächlich wird diese auch in den meisten Seehäfen von den Zollbehörden mitbesorgt. In den Binnenhäfen können Befahrungsabgaben ohne Belästigung der Schiffahrttreibenden und ohne wesentliche Mehrbelastung der Verwaltung zugleich mit den Hafen-

geldern erhoben werden, wie es tatsächlich am Dortmund—Emskanal vielfach, namentlich in Emden und Dortmund, geschieht. Die gesamten Erhebungskosten betrugen für diese Wasserstraße 1905, einschließlich der fiskalischen Kanalhäfen 13 877 Mk. bei 346 584 Mk. Einnahmen, also 4 vom Hundert, während gleichzeitig die märkischen Wasserstraßen bei 3 730 412 Mk. Einnahme 122 616 Mk. oder 3,3 vom Hundert Erhebungskosten verursachten. Zum Vergleiche sei erwähnt, daß die Erhebungskosten für die zur Reichskasse fließenden Steuern und Zölle auf 6 vom Hundert veranschlagt werden.

Die Erhebung kann unmittelbar von der Verwaltung oder auch mittelbar durch Übertragung an einen Pächter bewerkstelligt werden. Das letztere Verfahren war früher bei den Mainschiffahrtsabgaben angewendet worden, und zwar durch pachtweise Überlassung der Hebungsbefugnis an die Stadt Frankfurt, welche dem Staate eine jährlich um 5 vom Hundert steigende Summe zahlte, die Gefahr der Nichterreichung des Pachtbetrages übernahm und die Einziehung der Abgaben im wesentlichen durch das Verwaltungspersonal des städtischen Hafens bewirkte. Jetzt besteht die pachtweise Erhebung der Schiffahrtsabgaben in Preußen nirgendwo.

Wie durch die Einschiebung eines Pächters zwischen den Hebungsberechtigten und die Zahlungspflichtigen die Einnahme des ersteren aus einer ungewissen und schwankenden in eine feste Pauschsumme verwandelt wird, so werden auch zur Erleichterung des Erhebungsdienstes und der Geschäftsführung bei den beteiligten Transportbetrieben zuweilen seitens der Verwaltung unmittelbar einzelnen Schiffahrtstreibenden feste Abfindungssummen, meist in Jahresbeträgen bewilligt.

Besondere Aufgaben erwachsen bei der Organisation des Erhebungsdienstes auf solchen Wasserstraßen, welche mehreren Staaten gemeinsam sind, wie es in Deutschland gerade bei den wichtigsten Strömen, Rhein und Elbe, sowie ferner bei der Weser, Saar, Lahn, Saale und Havel, beim Neckar und Main und bei einigen Kanälen der Fall ist.

Zwar ist das Hebestellensystem auch hier ohne weiteres anwendbar, entweder derart, daß jeder Staat die Einnahmen der auf seinem Gebiet belegenen Durchgangshebestellen bezieht, oder in der Weise, daß die Gesamteinnahmen auf gemeinsame Rechnung gehen und nach einem vereinbarten Maßstabe geteilt werden. Die erstere Regelung bestand früher für die Erhebung der Rheinzölle und besteht noch jetzt für die Schiffahrtsabgaben auf der Saale und Havel sowie ferner auf dem Main[1]; die letztere galt auf der Mosel und Elbe zur Zeit der Flußzölle.

[1] Der letztere Fluß ist nur auf dem von Preußen kanalisierten unteren Teile abgabenpflichtig. Die der Stadt Frankfurt gewährte Begünstigung des Umschlags-

Auch bezüglich der nicht an Durchgangspunkten, sondern in den Ankunftshäfen und sonstigen Löschplätzen erhobenen Schiffahrtsabgaben auf der Unter- und Außenweser besteht ein Gemeinschaftsverhältnis insofern, als sämtliche Einnahmen, einschließlich der in Preußen und Oldenburg aufgekommenen, an den die Wasserstraße verbessernden und unterhaltenden bremischen Staat abgeführt werden.

Etwas anders liegt jedoch die Sache bei der Erhebung nach dem tonnenkilometrischen Entfernungsmaßstabe auf gemeinsamen Wasserstraßen. Hier würde, wenn lediglich bei der Einladung oder Ausladung erhoben werden sollte, ein gesondertes Vorgehen für den Anteil eines Einzelstaates nicht möglich sein, weil die Ein- und Ausladungen sich ganz verschieden über die Gesamtausdehnung der Wasserstraßen verteilen. Am Rhein hat zum Beispiel der untere preußische Stromteil sehr viel mehr Einladungen als der obere süddeutsche Teil, wo die Ausladungen bedeutend überwiegen. Hier müßte also im Falle der Einführung von Befahrungsabgaben auf der Stromstrecke eines Einzelstaates die Erhebung sowohl bei der Einladung von abgehenden, als auch bei der Ausladung von ankommenden Gütern für die innerhalb des Staatsgebietes zurückzulegende oder schon zurückgelegte Entfernung vorgenommen werden. Sehr viel zweckmäßiger wäre allerdings die Erhebung in allen Ausgangshäfen bei gleichzeitiger Einführung von Abgaben für das ganze Stromgebiet.

Die gegenseitige Unterstützung der einzelstaatlichen Behörden bei der Einziehung von Schiffahrtsabgaben könnte schon jetzt auf Grund des Reichsgesetzes vom 9. Juni 1895 in gewissem Umfange verlangt werden.

---

verkehrs ist durch das bundesfreundliche Entgegenkommen der preußischen Regierung auch der hessischen Nachbarstadt Offenbach gewährt worden.

Dritter Teil.

Die verkehrspolitische Lage.

Die verkehrspolitische Lage.

Der Ausgangspunkt für die politische Beurteilung der Schiffahrtsabgaben liegt in der Bedeutung, welche ihnen für die künftige Entwicklung unserer Wasserstraßen, für die Verbesserung unserer Ströme und ihre Verbindung zu einem deutschen Wasserstraßennetze beizumessen ist. Es handelt sich um ein verkehrspolitisches Problem, dessen Lösung nicht ohne wesentliche Nachteile hinausgeschoben werden kann — um die Aufgabe der Finanzierung weiterer Stromverbesserungen und Kanalbauten.

Zwar wird über das Vorhandenstein dieses Problems gestritten. Es gibt eine Gruppe von Politikern, welche des Glaubens ist, oder sich den Anschein gibt zu glauben, daß die Fortentwicklung unserer Wasserstraßen in dem durch die Gesamtinteressen der deutschen Volkswirtschaft und das besondere Bedürfnis einzelner Landesteile gebotenen Maße auch ohne den Übergang zu einer neuen Finanzierungsgrundlage, ohne die praktische Verwirklichung des Gebührenprinzips, hinlänglich gesichert sei. Daneben gibt es eine zweite Gruppe, welche die Auffassung vertritt, man brauche diesen Übergang deshalb nicht mitzumachen, weil die Wasserstraßen weiterer Verbesserungen nicht bedürfen.

Wenn eine von beiden Gruppen Recht hätte, wäre allerdings die Voraussetzung dieser Erwägungen hinfällig. Es würde sich in Sachen Schiffahrtsabgaben vom Standpunkte der Staatsfinanzen nur um eine wünschenswerte Mehreinnahme oder um die Abwälzung künftiger Mehrausgaben und vom Standpunkte der Verkehrsinteressen um nichts weiter handeln, als um finanzielle Zumutungen, gegen die man sich möglichst wehrt. Der Widerstand wäre an sich zweckmäßig und subjektiv berechtigt, weil dabei nur gewonnen und keinesfalls verloren werden könnte; es würde lediglich die Wahrscheinlichkeit des Erfolges oder Mißerfolges zu erwägen sein. Im umgekehrten Falle wäre der Widerstand ein Fehler und geeignet, die Interessen der Widerstrebenden selbst zu gefährden.

Es muß also zunächst die Frage beantwortet werden, ob wirklich auf den Ausbau unserer Wasserstraßen nur dann gerechnet werden kann, wenn

das Gebührenprinzip für die deutschen Schiffahrtswege grundsätzlich anerkannt und durchgeführt wird.

In dem langen politischen Streit über die Schiffahrtsabgaben ist sehr oft der Versuch gemacht worden, die Sachlage so darzustellen, als ob die auf Verallgemeinerung der Schiffahrtsabgaben gerichtete Bewegung nur eine vorübergehende Zeitströmung sei, entstanden aus einer Verbindung wirtschaftlicher Reaktionäre, verkehrsfeindlicher Agrarier und kleinlicher Fiskalisten. Es handele sich um einen Rückfall in merkantilistische, wenn nicht gar mittelalterliche Wirtschaftsgedanken, um einen Anachronismus, der an seiner eigenen inneren Unmöglichkeit, an seiner Unvereinbarkeit mit dem Wesen und den Lebensbedingungen der heutigen Volkswirtschaft über kurz oder lang scheitern müsse. Daß der die langen Unterläufe des Rheins, der Weser und der Elbe beherrschende preußische Staat andauernd eine derartige Politik treiben und die Verbesserung der großen Ströme sowohl als auch ihre Verbindung untereinander von der Verallgemeinerung des Gebührenprinzips dauernd abhängig machen könnte, sei kaum zu befürchten. Preußen könne nicht nur mit Rücksicht auf seine eigenen Interessen, sondern auch in seiner Eigenschaft als führender Staat im Deutschen Reiche sich dieser großen, auch den Oberliegern zugute kommenden Kulturaufgabe schließlich doch nicht entschlagen. Ihm erwachse aus jener Eigenschaft eine Verpflichtung zur Selbstlosigkeit, ein nobile officium, dessen Erfüllung von Bedingungen und Gegenkonzessionen nicht abhängig gemacht werden könne. Versuche in dieser Richtung würden keine Aussicht auf Erfolg haben.

Es ist bereits in dem die historische Entwicklung der Abgabenfrage behandelnden Abschnitt dargelegt worden, daß seit einer Reihe von Jahrzehnten der Zug der Zeit auf eine immer stärkere Betonung des Gebührenprinzips überhaupt und namentlich auch auf dem Gebiete des Verkehrswesens gerichtet ist. Diese Strömung geht aus einer idealen Quelle hervor, aus dem Gerechtigkeitsempfinden der öffentlichen Meinung, und aus einer sehr realen, nämlich aus den wachsenden Schwierigkeiten der Geldbeschaffung für die Aufgaben des Staates und der Gemeinden, sowie aus der hierdurch bedingten Notwendigkeit, die gebührenmäßige Selbstkostendeckung von denjenigen zu beanspruchen, welche die öffentlichen Einrichtungen unmittelbar benutzen und deren Vorteile unmittelbar genießen. Die starke Wirkung dieser beiden Faktoren zeigt sich bei den Gemeinden fast noch mehr als bei den Staaten. Die Entwicklung der Gesetzgebung über Gemeindeabgaben und der einzelnen Gemeindehaushalte läßt die entschiedene Abkehr von dem gemeinwirtschaftlichen Prinzip und die stärkere Betonung des Prinzips der besonderen Entgeltlichkeit, insbesondere den Ausbau des Gebührenwesens,

deutlich erkennen. Die Gemeinsamkeit der Interessen, welche innerhalb einer Stadtgemeinde an einem Netz von Abzugskanälen bestehen, ist viel stärker wie die Gemeinsamkeit der Interessen an dem preußischen Wasserstraßennetze — wenn man von einem solchen überhaupt sprechen will — innerhalb des Staatsgebietes; und doch erheben die Stadtgemeinden besondere Gebühren für den Anschluß an jene Kanäle und für ihre Benutzung.

Die Lehre von der Gemeinnützigkeit der Wasserstraßen, von der Ausgleichung zwischen Wasserbaukosten und Steuerleistungen und von der Universalität des Umschlagsverkehrs findet in der öffentlichen Meinung immer weniger Widerhall. Es erscheint aussichtslos, die Masse der Wähler davon zu überzeugen, daß es recht und billig sei, den Benutzern der Eisenbahn die vollen Selbstkosten des Staates und eine bedeutende Verkehrssteuer für allgemeine Staatszwecke aufzuerlegen, den Benutzern eines Teiles der Wasserstraßen aber die geringen Beiträge zur Deckung der staatlichen Aufwendungen für das Fahrwasser dauernd zu erlassen. Noch unhaltbarer aber und mit dem Gerechtigkeitsgefühl noch weniger vereinbar ist die differenzielle Behandlung der Wasserstraßen untereinander. Ein unbefangener Beurteiler wird es nicht verstehen und nicht billigen können, daß der Staat seine Leistungen für die Verbesserung natürlicher Wasserstraßen entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung stellen soll, je nachdem die eine oder die andere Methode der Verbesserung von den Technikern bevorzugt worden ist, oder je nachdem es sich um See- oder Binnenschiffahrt handelt. Auch die Unterscheidung zwischen künstlichen und verbesserten natürlichen Wasserstraßen hat in dem Gerechtigkeitsempfinden keine Stütze. Der Reichskanzler hat dies Empfinden in seinem Briefe vom 20. Juli 1907 an den Zentralverein für Hebung der deutschen Fluß- und Kanalschiffahrt mit den Worten ausgedrückt:

> „Die Dienste, welche künstliche und natürliche Wasserstraßen dem Verkehr leisten, sind in der Hauptsache so gleichartig, daß eine unterschiedliche Behandlung in der Kostendeckungsfrage nicht aufrecht erhalten werden kann.“

Eine solche Verkehrspolitik wäre, selbst wenn sie dem geltenden Recht entspräche, jedenfalls de lege ferenda nicht zu rechtfertigen. Je länger die Erörterung der Abgabenfrage in der breiten Öffentlichkeit andauert, um so stärker und allgemeiner wird die Überzeugung von der staatswirtschaftlichen Berechtigung der Schiffahrtsgebühren sich geltend machen. Wenn man die Verhandlungen der deutschen Parlamente über diesen Gegenstand verfolgt, so findet man, daß in allen bürgerlichen Parteien, von der äußersten Rechten angefangen bis zur süddeutschen Demokratie, die Sache der Schiffahrtsabgaben eine große und ständig wachsende Zahl von Anhängern hat. Die Bestimmung des preußischen Wasserstraßengesetzes vom 1. April 1905 über

die Einführung der Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen ist mit einer sehr großen, bis tief in die Reihen der Linken hineinreichenden Mehrheit angenommen worden; da die Abstimmung hierüber vorweg genommen war, so konnten die Gegner der Schiffahrtsabgaben den dafür in Betracht kommenden § 19 ablehnen und später trotz dieser Vorschrift das Gesetz im ganzen annehmen. Die großen rheinisch-westfälischen Handelskammern, die Handelskammern im Ems- und Wesergebiet und viele andere haben sich mit dem Gedanken der Verallgemeinerung der Schiffahrtsabgaben abgefunden. Die Handelskammer Görlitz hält z. B. „im Interesse einer stetigen Verbesserung des Fahrwassers unserer großen Ströme eine mäßige und unter Kontrolle des Landtages stehende Abgabenerhebung für unentbehrlich".

Die Gruppe derjenigen, welche den bestehenden Zustand und die an ihn sich knüpfenden Interessen verteidigen, ist zwar rührig, aber klein. Es wird dieser Gruppe kaum gelingen, die öffentliche Meinung davon zu überzeugen, das für die wirtschaftliche Zukunft eines jeden Landes und namentlich auch des Deutschen Reiches so überaus wichtige Problem der Überwindung der Entfernungsunterschiede sei nun einmal ohne Verzicht auf die Selbstkostendeckung für einen Teil unserer Wasserstraßen nicht zu lösen. Die Tatsache, daß die technisch und wirtschaftlich weniger leistungsfähigen Eisenbahnen dasselbe Problem ohne Staatszuschüsse gelöst haben, spricht allzu deutlich gegen jene Darstellung.

Es ist von Interesse, wie ein hervorragender französischer Fachmann, der die Wasserstraßenfrage in Deutschland zum Gegenstande seines besonderen Studiums gemacht hat, die Lage der Verhältnisse beurteilt. Er sagt hierüber:

„Le principe des péages a fini par triompher en Allemagne, parce qu'il était juste et qu'on ne s'oppose pas impunément au progrès de la justice. Que chaque commerçant et chaque industriel paie le transport des articles, au moyen desquels il exerce son commerce ou son industrie, il semble, que ce soit assez normal. Pourquoi mettre à la charge des contribuables la moitié de ce prix de transport, alors surtout que d'autres industriels et d'autres commerçants, desservis seulement par la voie ferrée, sont forcés de payer, pour les mêmes transports, tout ce que coûte le service qui leur est rendu, et de verser en plus à l'Etat un impôt énorme. Il ne serait juste de faire payer par l'Etat les frais de ces transports, que si tous ces citoyens en profiteraient à peu près dans la même proportion [1].

---

[1] Louis Marlio. Ingénieur des Ponts et Chaussées. Docteur en droit.



Es sind das unwiderlegliche Wahrheiten, die man nur mit der nötigen Entschiedenheit und Beharrlichkeit auszusprechen braucht, um ihnen schließlich zum Siege zu verhelfen.

In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts hat Eugen von Philippovich mit folgenden Worten zu dieser Frage Stellung genommen[1]:

„Es wäre ein merkwürdiger Zustand, wenn der Staat Wasserstraßen subventionierte, damit ihm auf diesen private Transportunternehmungen eine den Ertrag seiner Bahnen schmälernde Konkurrenz bereiten. Es ist endlich im Interesse einer nationalwirtschaftlichen Beherrschung der großen Verkehrsmittel unzulässig, Wasserstraßen zu subventionieren, auf welchen die Tarifpolitik der Bahnen durchkreuzt werden kann."

Die Abgabenfreiheit eines Teiles der Wasserstraßen ist aber nichts anderes als eine Subventionierung.

Am 16. Juni 1900 schrieb der Königlich Sächsische Ministerpräsident von Metzsch — der Brief wurde seiner Zeit in der Tagespresse veröffentlicht — an den sächsischen Mühlenverband[2]:

„Den Bestrebungen, die auf Abänderung des Artikels 54 Absatz 4 der Reichsverfassung und der einschlagenden Staatsverträge mit Österreich gerichtet sind, und auf Einführung von mäßigen, mindestens teilweise Deckung der Selbstkosten der Elbuferstaaten gewährenden Schiffahrtsabgaben abzielen, steht die (Königlich Sächsische) Staatsregierung sympathisch gegenüber und hat an ihrem Teile bei den Vorarbeiten für den Abschluß eines neuen deutschen Elbschiffahrtsvertrages mit Österreich in diesem Sinne mitgewirkt."

Dieser positiven Kundgebung eines leitenden Staatsmannes mag schließlich noch der vom Institut de droit international angenommene Entwurf zur völkerrechtlichen Regelung der Flußschiffahrt, insofern er als Ausdruck des abstrakten Rechtsempfindens der Gegenwart gelten darf, angereiht werden. Es heißt dort in Artikel 5:

„Les droits de navigation prélevés sur les fleuves internationaux auront pour but exclusif de couvrir les frais d e s t r a v a u x d'a m é l i o r a t i o n d e c e s f l e u v e s — also ohne Unterscheidung von besonderen

La politique allemande et la navigation intérieure. Librairie de la société du recueil. J. B. Sirey. Paris 1907 S. 192/3.

[1] Grundriß der politischen Ökonomie, Einleitungsband, IV. Abteilung. Volkswirtschaftspolitik S. 62. Tübingen, Mohr, 1907.

[2] Die Stellung des Müllereigewerbes zu der Frage der Schiffahrtsabgaben ist bereits im zweiten Teil unter II: „Die staatswirtschaftliche Berechtigung der Schiffahrtsabgaben" in § 8 erörtert.

und nicht besonderen Anstalten oder von Binnen- und Seeschiffahrt — et ceux de l'entretien de la navigabilité en général."

Alles das und vieles andere[1] weist darauf hin, daß eine starke und andauernde Zeitströmung gegen die Abgabenfreiheit der Wasserstraßen und vollends gegen den systemlosen Zustand, der auf diesem Gebiete in Deutschland tatsächlich besteht, gerichtet ist. Diese Zeitströmung hat auch die Gestaltung des preußischen Staatshaushaltsetats insofern positiv beeinflußt, als darin nur noch für solche Schiffahrtsanstalten — abgesehen etwa von der Fortsetzung früher begonnener Bauten — Mittel ausgeworfen worden sind, deren Benutzung von Schiffahrtsabgaben abhängig gemacht wird. Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Verbesserung natürlicher Wasserstraßen bestehen für Preußen nicht mehr, nachdem das in der Elbschiffahrtsadditionalakte vom 13. April 1844 vereinbarte Regulierungsziel erreicht ist. Für den Rhein bestand eine eigentliche Stromverbesserungspflicht nach der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 niemals, wenigstens nicht nach der Meinung der vertragschließenden Staaten, welcher Meinung gegenüber die abweichende Ansicht des Arbeitsausschusses der Rheinschiffahrtsinteressenten keine praktische Bedeutung haben kann[2]. Die am Rhein ausgeführten Verbesserungsbauten, welche ohne Zweifel weit hinausgehen über das „Instandsetzen" des Fahrwassers, sind vom Standpunkte der Rheinschiffahrtsakte freiwillige Leistungen.

Die langsame aber sichere Wirkung jener Zeitströmung wird wirksam unterstützt durch die Eigenart unserer wirtschaftlich-finanziellen Lage.

Ein gewaltiger wirtschaftlicher Aufschwung, eine außerordentliche, wahrscheinlich in Deutschland niemals dagewesene Zunahme des allgemeinen Wohlstandes, fällt zusammen mit peinlichen finanziellen Schwierigkeiten des Reichs und der meisten Bundesstaaten. Eine solche Zeit, in welcher der praktische Beweis dafür erbracht wird, daß die Entwicklung des Wohlstandes und der Finanzen, der Steuerkraft und der Steuern, nichts weniger als parallel verläuft, eine Zeit, welche sich zur Wiedererhöhung früher ermäßigter Posttarife genötigt sah, eine Zeit, in welcher aus finanziellen Beweggründen

---

[1] Es soll hier nur des Beispiels halber auf die Kundgebungen der württembergischen Handelskörperschaften aus dem Frühjahr 1907, des Aschaffenburger Bezirksgremiums für Handel und Gewerbe im Jahresbericht 1906 usw. hingewiesen werden.

[2] Vgl. Denkschrift von 1905 S. 11. Im übrigen ist es eine bemerkenswerte und interessante Tatsache, daß die den Schiffahrtsabgaben ablehnend gegenüberstehenden Interessenten sich nie auf den Art. 23 des Staatsvertrages vom 31. Dezember 1851, Band I S. 303, berufen.

an einem so wichtigen Verfassungsgrundsatze gerüttelt wird, wie die Überlassung der direkten Steuern an die Einzelstaaten es ist — eine solche Zeit ist der Erhaltung des Privilegiums der Abgabenfreiheit gewisser, bei weitem nicht aller, Wasserstraßen und der Geltendmachung von Verfassungsbedenken gegen die Abschaffung dieses regionalen und lokalen Privilegiums sehr wenig günstig.

Zwar ist im Jahre 1906 durch die Reichssteuergesetze eine Stempelabgabe von Eisenbahn- und Schiffsfrachtbriefen eingeführt worden, die aber den Güterverkehr auf den Binnenwasserstraßen in viel geringerem Maße belastet wie den Eisenbahnfrachtverkehr. Die Abgabe brachte in dem Jahr vom 1. Oktober 1906 bis 30. September 1907 im ganzen 15 048 559 Mk. für Deutschland ein. Da der alte, den Seeverkehr treffende Konossementsstempel zuletzt[1] 973 568 Mk. ertragen hatte, so ist die Einnahme vom Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr auf rund 14 Millionen Mark anzunehmen.

Bei gleichmäßiger Belastung der frachtpflichtigen Tonnenkilometer, deren im Jahre 1905 auf den Eisenbahnen 40,7 und auf den Wasserstraßen 15 Milliarden gefahren worden sind, würden auf die ersteren rund 10 230 000 und auf die letzteren 3 770 000 Mk. Frachtbriefstempel entfallen. In Wirklichkeit sind aber vom Eisenbahnverkehr 13 300 000 und von der Binnenschiffahrt nur 700 000 Mk. aufgebracht worden[2]. Die tonnenkilometrische Neubelastung durch die Stempelabgaben beträgt für den Bahnverkehr 0,0326 Pfg., also beinahe ebensoviel, wie die dem Rheinverkehr zugemutete Schiffahrtsabgabe[3], während die gesamte deutsche Binnenschiffahrt nur mit 0,0046 Pfg. vom Tonnenkilometer belastet worden ist.

---

[1] Im Rechnungsjahre 1905.

[2] Die Seeschiffahrt muß in diesem Zusammenhange schon deshalb ausscheiden, weil sie mit der Eisenbahn im allgemeinen nicht in einem Wettbewerbsverhältnis steht. Die obige Rechnung ist in der Weise gemacht, daß die wirklich verwendeten Stempelbeträge für alle deutschen Staatsbahnen mit Ausnahme eines der kleineren Bahnsysteme ermittelt und aus der so gefundenen Wertzahl nach dem Verhältnis der Tonnenkilometer die Belastung des gesamten deutschen Eisenbahnnetzes bestimmt ist. Die 1905 auf der Eisenbahn überhaupt gefahrenen Tonnenkilometer betrugen 44,567 Milliarden; in diesem Zusammenhange konnten aber nur die frachtpflichtigen Güterbeförderungen berücksichtigt werden. Der tonnenkilometrischen Leistung der Eisenbahnen im Rechtssinne ist diejenige der nebenbahnähnlichen Kleinbahnen mit rund 163 146 000 tkm hinzugerechnet.

[3] Die schweigende Ergebung, mit welcher die Eisenbahnfrachtinteressenten die neue Verkehrssteuer hingenommen haben, steht in seltsamem Gegensatze zu dem lauten Zorn einer Gruppe von Schiffahrtsbeteiligten über die ihnen angesonnene bescheidene Selbstkostendeckung.

Es herrscht also keineswegs Parität zwischen Eisenbahn und Schiffahrt auf dem Gebiete der Verkehrsbesteuerung. Die Eisenbahn ist auch hier wieder um etwa 3 070 000 Mk. mehrbelastet, obwohl sie — wie oben dargelegt — mit höheren Betriebsselbstkosten arbeitet.

Wenn ferner von den Gegnern der Schiffahrtsabgaben vielfach behauptet wird, die jetzt abgabefreien Wasserstraßen genügten dem Verkehrsbedürfnis, und es fehle an jeder Veranlassung, die Ausführung weiterer Stromverbesserungen durch Annahme einer neuen Finanzierungsgrundlage zu erkaufen, so scheint diese Anschauung auf einer bedenklichen Selbsttäuschung zu beruhen. Die abgabefreien Wasserstraßen sind nicht in der Lage, eine verkehrspolitische Sonderexistenz zu führen. Sie bilden einen integrierenden Bestandteil des großen deutschen Verkehrsnetzes. Dies ist kein bloßes Aggregat, sondern ein lebendiger Organismus, in welchem kein einzelnes Glied sich entwickeln kann ohne fühlbare Rückwirkung auf die anderen. Wenn der Verkehr auf den deutschen Wasserstraßen bisher stärker zugenommen hat als derjenige auf den Eisenbahnen, so beruht das zwar nicht ausschließlich aber doch hauptsächlich auf der fortgesetzten, bedeutenden Verbesserung der Schiffahrtswege und der hierdurch beeinflußten fallenden Entwicklung der Wasserfrachten. Diese Entwicklung wird auf den abgabefreien Wasserstraßen zum Stillstand kommen, wenn ihr Ausbau ins Stocken gerät. Ein solcher Stillstand ist aber gleichbedeutend mit einem Rückschritt, sofern die Verbesserung benachbarter und wettbewerbender Wasserstraßen mit Hilfe von Schiffahrtsabgaben kräftig voranschreitet, die Frachten auf diesen Schiffahrtswegen entsprechend sinken und außerdem die Eisenbahntarife ihre fallende Bewegung fortsetzen. Es ist unausbleiblich, daß hierdurch mit der Zeit bedeutende Verschiebungen eintreten müssen. Auf dem Gebiete des gegenseitigen Wettbewerbes der Wasserstraßen wird anscheinend das Wesergebiet den ersten Anwendungsfall bringen, wo durch Einführung von Schiffahrtsabgaben unter Bürgschaftsleistung beteiligter Verbände die Aller zu einem leistungsfähigen Schiffahrtswege ausgebaut wird. Infolgedessen erhält Bremen eine wesentlich bessere Verbindung mit dem rasch aufblühenden Industriegebiet im östlichen Hannover, insbesondere mit dem Öl- und Kalibezirk um Celle, was auf die Begrenzungslinie zwischen den Umschlagsgebieten der Weser—Aller- und Elbschiffahrt ohne Zweifel eine Rückwirkung üben wird.

Die Veränderungen infolge des Stehenbleibens einzelner Binnenwasserstraßen würden aber noch weit übertroffen werden von den tiefgreifenden Wirkungen, welche der Stillstand in der baulichen Entwicklung der großen Ströme und in der Abwärtsbewegung der Wasserfrachten bei fortgesetzter Ermäßigung der Eisenbahntarife auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen

Schienen- und Wasserstraßen üben müßte. Der Einheitssatz für das Tonnenkilometer hat sich auf den preußisch-hessischen Staatsbahnen von 1879 bis 1902 um 16 vom Hundert verbilligt, und es ist wenig wahrscheinlich, daß die Ära der Tarifermäßigungen damit abgeschlossen ist. Wenn die große, universale, über das ganze Staatsgebiet ausgebreitete Masse der Eisenbahnfrachtinteressenten auch nur einen Teil derjenigen Entschlossenheit, welche die verhältnismäßig kleine Gruppe der Schiffahrtsinteressenten in der Abwehr einer mäßigen Selbstkostendeckung andauernd betätigt, auf die Verminderung des Überschusses über die Eisenbahnselbstkosten oder überhaupt auf Tarifermäßigungen verwendet — solche Ermäßigungen sind bekanntlich oft ohne finanzielle Opfer möglich —, so wird eine weitere Verbilligung der Eisenbahnfrachten nicht ausbleiben. Nicht nur ist im preußischen Landtage ein von den konservativen und Mittelparteien des Abgeordnetenhauses gestellter Antrag auf Ermäßigung der Eisenbahntarife im Jahre 1905 mit großer Mehrheit angenommen worden [1], sondern auch außerhalb Preußens sind gleiche Wünsche laut geworden. Das weitblickende Stadtoberhaupt von Mannheim hat mit besonderem Nachdruck die Forderung der Verbilligung der preußischen Eisenbahnfrachten erhoben [2], wobei er sich sicherlich nicht auf den partikularen Standpunkt stellte, da es mindestens zweifelhaft sein kann, ob diese Maßregel den badischen Interessen in jeder Hinsicht entsprechen würde.

Das hiernach von weiten Kreisen erstrebte und mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwartende Fallen der Eisenbahnfrachten würde eine sehr bedeutende Rückwirkung auf die Schiffahrtsinteressen haben und viel dazu

---

[1] Es war der Antrag Arnim-Friedberg-Zedlitz vom 6. März 1905, welcher dahin ging,

„innerhalb der durch die Rücksicht auf die Finanzlage des Staates und die Konkurrenzverhältnisse gezogenen Grenzen planmäßiger als bisher auf die Ermäßigung der Tarife, insbesondere für solche Güter Bedacht zu nehmen, welche als Produktionsmittel oder Produkte der heimischen Gütererzeugung für deren Ertragsfähigkeit, insbesondere für die Ertragsfähigkeit von Handel und Industrie, von großer Bedeutung sind."

In der Hauptsache wird es sich dabei um die Kohlentarife handeln. Die Regierung ließ erwidern,

„sie sei darauf bedacht, innerhalb der durch die Finanzlage des Staates und die Wettbewerbsverhältnisse gezogenen Grenzen die Tarife, insbesondere für die im Beschlusse genannten Güter, weiter herabzusetzen."

Der Grundgedanke jenes Antrages war der, daß die Wohltat billigerer Transportkosten nicht auf die Anwohner der neuen Wasserstraßen — deren Bau gerade damals beschlossen wurde — beschränkt bleiben dürfe.

[2] Bei der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Mannheim am 25. September 1905, vgl. S. 76 des Sitzungsberichts und S. 37 dieses Buches.

beitragen, daß die Meinung von der Überflüssigkeit weiterer Stromverbesserungen als Irrtum erkannt wird. Denn je billiger ein Gut zwischen dem Hervorbringungs- und Verbrauchsorte auf der Eisenbahn gefahren wird, um so geringer wird der Anreiz zur Benutzung des Wasserweges im Umschlagsverkehr, um so kürzer wird der Aktionsradius der Binnenschiffahrt, um so enger wird die Verkehrszone der einzelnen Binnenwasserstraße. Die fortschreitende Ermäßigung der preußischen Eisenbahntarife zieht naturgemäß den Beschäftigungsgrad der Binnenschiffahrt, die wirtschaftliche Entwicklung der Umschlagsplätze an den oberen Stromläufen, den Verkehr und die Finanzen der nach diesen Umschlagsplätzen gravitierenden kleineren Eisenbahnsysteme stark in Mitleidenschaft. Anderseits wäre es ein volkswirtlich unhaltbarer und nicht zu rechtfertigender Standpunkt, Eisenbahnfrachtermäßigungen deshalb hintanhalten zu wollen, weil Verschiebungen zum Nachteil anderer wettbewerbender Verkehrswege, Verkehrsunternehmungen oder Verkehrsgruppen eintreten könnten. Es handelt sich dabei um keine Produktions- und Konsumtionsinteressen, sondern lediglich um Interessen des Transportgewerbes und der Umschlagsplätze. Die Verbraucher und Hervorbringer können von Tarifermäßigungen der Eisenbahnen nur gewinnen; sie nehmen die billigsten Frachten, wo sie zu haben sind. Es ist nicht bekannt geworden, daß jemals ein Bezirks- oder Landeseisenbahnrat eine Tarifherabsetzung deshalb abgelehnt hätte, weil der Beschäftigungsgrad der Binnenschiffahrt durch eine solche Maßregel berührt oder ihr der Wettbewerb erschwert werden würde.

Es muß der Binnenschiffahrt — zumal sie im allgemeinen der Eisenbahn gegenüber mit billigeren Beförderungsselbstkosten arbeitet — die Aufgabe gestellt werden, ihre Stellung durch gleichwertige Frachtermäßigungen zu behaupten. Zu diesem Zwecke bedarf es aber vor allem eines weiteren Ausbaues der Binnenwasserstraßen, der seinerseits von der Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben abhängig ist. Wenn früher die Flußzölle aufgehoben wurden, um der Binnenschiffahrt den Wettbewerb mit der Eisenbahn zu ermöglichen, so ist heute gerade zu demselben Zwecke die Einführung von Schiffahrtsabgaben praktisch notwendig.

Eine besondere Bedeutung gewinnt diese Maßregel auf den gemeinsamen Wasserstraßen insofern, als sie zu neuen, entwicklungsfähigen wirtschaftspolitischen Organisationen führen kann und — unter der Voraussetzung des Durchdringens sachlicher Erwägungen — führen muß. Es liegt in der Natur der Sache begründet, daß die Verwirklichung des Gebührenprinzips für diejenigen Flüsse, welche mehrere Staaten begrenzen oder durchströmen, anf eine genossenschaftliche und nationale Regelung der Frage

drängt. Die Regelung in partikularem Rahmen, in Beschränkung auf die Stromanteile der Uferstaaten, ist für die zwei Staatsgebiete trennenden Wasserstraßen, also der Regel nach für halbe Strombreiten[1], so gut wie unmöglich und für alle übrigen Fälle des gemeinsamen Strombesitzes unzweckmäßig. Die Nachteile würden sich nach zwei Richtungen geltend machen, einerseits bei der Tarifbildung und anderseits bei der Einrichtung des Erhebungsdienstes. Die Tarifbildung würde im Falle der partikularen Erhebung von Schiffahrtsabgaben verschieden ausfallen können und wahrscheinlich auch müssen. Das gilt insbesondere von der Höhe der Einheitssätze, welche sich nach der Stärke des Verkehrs und der Größe des Aufwandes für die Wasserstraße richtet. Es wäre ein merkwürdiger Zufall, wenn das Verhältnis dieser beiden Faktoren in allen Uferstaaten dauernd gleich bliebe. Außerdem könnte aber auch die autonome Regelung der Frage zu verschiedenen Tarifsystemen führen und in diesem Falle wäre die gleichmäßige Bemessung der Sätze von vornherein ausgeschlossen[2]. Daß die Verschiedenheit der Tarife auf einer Wasserstraße oder auf einer zusammenhängenden Gruppe von Binnenschiffahrtswegen ein wesentlicher Nachteil sein würde, bedarf keiner weiteren Darlegung; es braucht nur an den bedeutenden Fortschritt erinnert zu werden, der durch die Vereinheitlichung der Tarife für die Rhein-, Weser- und Elbzölle vor etwa 80 bis 100 Jahren nach der übereinstimmenden Ansicht aller Zeitgenossen erreicht wurde. Der Verkehr auf den Wasserstraßen drängt, weil er auf weite Entfernungen sich erstreckt und an keine Staatsgrenzen sich bindet, zu einheitlicher Regelung für möglichst weite Gebiete; deshalb werden sich in einem Bundesstaate die Schiffahrtsangelegenheiten mehr zur zentralen als zur partikularen Behandlung eignen. Das gilt auch für die Frage der Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben, für die Bildung der Tarife, für den Erlaß der Gebührenordnungen und deren Handhabung. Insbesondere wird die Erhebung der Abgaben nach dem die zweckmäßigste Lösung darstellenden tonnenkilometrischen System bei der Ein- und Ausladung für die Schiffahrt und die Verwaltung erleichtert durch das Inein-

---

[1] Ausnahmsweise kommt es vor, daß einem Uferstaate die ganze Strombreite gehört. Dies trifft bei der unteren Trave zu, die ausschließlich lübeckisch ist, obwohl Mecklenburg an einem Ufer grenzt.

[2] Für die Saale haben sich Preußen und Anhalt vor einigen Jahren auf ein übereinstimmendes Tarifsystem verständigt, während die Einheitssätze verschieden sind. Für die Havel sind weder Tarifsystem noch Einheitssätze für Preußen und Mecklenburg gemeinsam. Auf der Saale und Havel werden aber die Abgaben nach dem Hebestellensystem erhoben, bei welchem jene Unstimmigkeiten sich viel weniger fühlbar machen als bei der tonnenkilometrischen Erhebung.

andergreifen und Zusammenwirken der Organe aller Uferstaaten, während im Falle des autonomen Vorgehens der einzelnen Länder der Erhebungsdienst sich weniger einfach gestalten würde.

Die hiernach anzustrebende Vereinheitlichung der Tarife und des Erhebungsdienstes ist nun aber für die Dauer kaum erreichbar ohne ein gewisses Maß von Gemeinschaftlichkeit im Haushalt der unter Ausgaben gestellten Wasserstraßen, ohne eine Art von Finanzgemeinschaft der Uferstaaten hinsichtlich der für die gemeinsamen Flüsse zu leistenden Ausgaben und ihrer Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben. Ohne solche Vergesellschaftung der materiellen Grundlagen für die Tarifbildung würde die formale Gleichheit der Tarifsysteme und Einheitssätze ganz verschiedene Ergebnisse für den einzelnen Uferstaat herbeiführen oder doch herbeiführen können. Derselbe Tarif würde für einen Staat vielleicht ein die Selbstkosten übersteigendes, also verfassungsmäßig unzulässiges Ergebnis haben, während ein anderer möglicherweise bei weitem nicht seine Ausgaben decken könnte, je nachdem das Verhältnis zwischen der Dichtigkeit des Verkehrs und der Kostspieligkeit des Strombaues innerhalb der einzelnen Flußstrecken und Hoheitsgebiete wechselt. Die formale Einheit läßt sich aber hier dauernd nur insoweit aufrecht erhalten, als sie der Ausdruck einer Gemeinschaft sachlicher Interessen ist.

Diese Gemeinschaft könnte etwa in der Weise begründet werden, daß man die Schiffahrtsabgaben eines Stromgebietes für gemeinsame Rechnung vereinnahmt und unter die Uferstaaten nach dem aus dem Grundsatze der Selbstkostendeckung sich ergebenden Maßstabe ihrer wirklichen Aufwendungen für Verbesserung und Unterhaltung der Wasserstraßen verteilt. Die durch das Gebührenprinzip gebotene Ausgleichung zwischen Einnahmen und Ausgaben braucht dann nicht für einzelne Stromteile, sondern nur für ganze Stromgebiete, etwa für den Rhein und seine Nebenflüsse, soweit diese für Rheinschiffe zugänglich sind, stattzufinden.

Eine solche Finanzgemeinschaft würde für die künftige Entwicklung der Schiffahrtsinteressen und des Wasserstraßennetzes in Deutschland möglicherweise sehr bedeutende, tiefeinschneidende Folgen haben. Sie würde es ermöglichen, daß die von der ganzen Schiffahrt eines Stromgebietes aufgebrachten Mittel angesetzt und fruchtbar gemacht werden für den Ausbau des gemeinsamen Verkehrssystemes ohne Rücksicht darauf, aus welchem Staatsgebiete die Einnahmen stammen, und in welchem Staate die verbesserungsbedürftigen Stromstrecken liegen. Diese vereinigten Mittel würden voraussichtlich — selbst bei verhältnismäßig geringen Einheitssätzen — dazu ausreichen, um sehr bedeutende, bisher für unmöglich gehaltene und vielleicht auch tatsäch-

lich für partikulare Finanzen unmögliche Aufgaben auf dem Gebiete des Wasserbaues zu lösen. Den Einzelstaaten würde die Strombaulast abgenommen und auf die organisierte Gesamtheit der Schiffahrtsbeteiligten aller Länder innerhalb des Verkehrsgebietes übertragen. Das veraltete, überlebte und den steigenden Anforderungen der Neuzeit nicht mehr gewachsene Prinzip der Uferbaulast könnte durch das der Intessentenbaulast ersetzt werden. Die innere Ungerechtigkeit und Unzweckmäßigkeit jenes Prinzips ergibt sich schon aus der Erwägung, daß der Flächenraum, die Bevölkerung, die Steuerkraft und das Schiffahrtsinteresse eines Uferstaates zu seiner Uferlänge und Strombaulast in ganz verschiedenem Verhältnis stehen können und tatsächlich auch stehen. Es kann nicht eingewendet werden, daß das staatsrechtliche Prinzip der Uferbaulast bisher seine Schuldigkeit getan habe. Die Regulierung des Oberrheins nach Straßburg ist nur mit vielen Schwierigkeiten, Verstimmungen und Verzögerungen zwischen den Uferstaaten zustande gekommen und der Gedanke der Interessentenbaulast durch Schiffahrtsabgaben hat schon damals recht deutlich an das Tor der Erwägungen gepocht[1]. Aber es sind noch mehr gemeinsame Wasserstraßen auszubauen, wenn den Gesamtinteressen des deutschen Verkehrs ausreichende Pflege zuteil werden soll; es mag hier nur auf den Oberrhein von Straßburg aufwärts, auf den Neckar und den Main hingewiesen werden. Die Verwirklichung dieser und mancher anderer Verkehrspläne stößt nicht nur auf finanzielle Hindernisse, sondern auch auf andere Widerstände, die sich aus divergierenden regionalen und lokalen Interessen verschiedener Art ergeben. Die Überwindung solcher Widerstände wird aber wesentlich erleichtert, wenn wenigstens die finanziellen Hindernisse aus dem Wege geräumt werden, und das kann durch die Verselbständigung der Schiffahrtsinteressen in besonderen Zweckverbänden, durch Bildung von Finanzgemeinschaften zur gemeinsamen Erhebung und Verwendung von Schiffahrtsabgaben allerdings erreicht werden. Durch solche Organisationen kann vielleicht den deutschen Wasserstraßen dasjenige Maß von staatlicher Fürsorge, diejenige Unabhängigkeit von partikularen Strömungen und mehr oder weniger kleinlichen — wenn auch subjektiv berechtigten — Sonderinteressen zuteil werden, die ihnen von vornherein beschieden gewesen wären, wenn die geschichtliche Entwicklung in Deutschland nicht zur politischen Mannigfaltigkeit, sondern zum Einheitsstaate geführt hätte.

Die in den einzelnen Stromkassen zusammenlaufenden Mittel würden eine Art von Fideikommissum der deutschen Schiffahrtsinteressen bilden, dessen Vorhandensein den Ausbau unserer Wasserstraßen unabhängig macht von

---

[1] Vgl. S. 28 und 29 die Erklärung des badischen Ministers Schenkel.



den Schwankungen und Wechselfällen in der finanziellen Entwicklung einer großen Zahl von Einzelstaaten, während jetzt deren freiwilliges Zusammenwirken von Fall zu Fall mühsam erstrebt werden muß, wenn etwas für einen Strom oder ein Stromgebiet geschehen soll.

Die Verwirklichung des Grundsatzes der Selbstkostendeckung durch Bildung von Zweckverbänden hat bemerkenswerte Vorbilder in der Organisation der englischen Wasserstraßen. England ist zwar seit Jahrhunderten ein Einheitsstaat; aber dieses Staatswesen hat sich der Fürsorge für das Verkehrswesen — Landwege, Wasserstraßen, Häfen und Eisenbahnen — grundsätzlich entschlagen und sie lokalen oder regionalen Verbänden und Unternehmungen öffentlicher und privater Art überlassen. Die beteiligten öffentlichen Verbände haben auf wirtschaftlichem Gebiete ein solches Maß von Selbstverwaltung und autonomer Bewegungsfreiheit, daß die Analogie mit bundesstaatlichen Verhältnissen — unter den bei derartigen Vergleichen unvermeidlichen Beschränkungen und Vorbehalten[1] — wohl als zulässig anzusehen ist. Man hat nun in England die einheitliche Behandlung von Wasserstraßen zu sichern gewußt durch Zweckverbände, public trusts oder conservancy boards, welche aus Vertretern der beteiligten Gemeinden und der sonstigen Interessenten zusammengesetzt sind. Als Beispiel mag hier das Thames conservancy board erwähnt werden, welches aus Vertretern der Admiralität, des Handelsamts, des Trinity House (der Leuchtfeuerbehörde), der Stadt London und einiger anderer Städte, der Grafschaften Gloucester, Wiltshire, Oxford, Berkshire, Buckingham, Surrey, Middlesex, Essex und Kent, der Schiffsreeder, der Kleinschiffer (sailing barges, lighters and steam tugs), der dock owners und der wharfingers besteht. Die Schiffahrttreibenden sind also auch, und zwar durch gewählte Vertreter, an der Verwaltung beteiligt.

Die Zusammenfassung der deutschen Schiffahrtsinteressen in Zweckverbänden für die einzelnen Stromgebiete könnte vielleicht auch in Deutschland als nützliche Maßregel sich erweisen und zur Lösung der schwierigen Abgabenfrage beitragen.

Von der sehr bedeutenden Finanzkraft derartiger Organisationen mögen die folgenden, das Rheingebiet betreffenden Zahlenbeispiele eine ungefähre Vorstellung geben. Die deutsche Rheinschiffahrt zwischen Basel und Emmerich würde bei dem sehr niedrigen Einheitssatze von durchschnittlich 0,04 Pfg. vom tkm im Jahre 1905 — ohne Nebenflüsse — 2 600 000 Mk. aufgebracht haben.

---

[1] Die englischen Verbände sind nicht nur Finanzgemeinschaften, sondern auch mit eigenen unmittelbaren Verwaltungsbefugnissen ausgestattet.



Der Rheinverkehr hat nun aber im Durchschnitt der letzten zehn Jahre um 346 000 000 tkm zugenommen; unter der Voraussetzung des weiteren Anwachsens in gleichem Maßstabe würden die Einnahmen der Finanzgemeinschaft um 138 000 Mk. jährlich steigen. Es können also, wenn diese Einnahmen nur zur Verzinsung und Tilgung von Strombaukapitalien — neben der Deckung von Betriebs- und Unterhaltungskosten — dienen, jährlich sehr bedeutende Summen für Verbesserungen aufgewendet werden.

Das Rheingebiet hat allerdings dank seines großen Verkehrs besonders günstige Verhältnisse aufzuweisen; schon das Elbgebiet steht ihm in dieser Beziehung nach, und für andere Ströme ist von vornherein klar, daß zunächst und in absehbarer Zeit die Selbstkostendeckung aus Schiffahrsabgaben nicht erreichbar ist. Das Wesergebiet bringt mit einem Einheitssatze von 0,05 Pfg. vom tkm bei seinem jetzigen Verkehr, einschießlich der Fulda und Aller, nur 100 000 Mk, während die Ausgaben um ein vielfaches höher sind. Die Uferstaaten würden in solchen Fällen den durch Abgaben nicht gedeckten Kostenanteil aus Mitteln der Steuerzahler zu leisten haben.

Die Berechtigung des Gedankens der Finanzgemeinschaften wird aber durch diesen Umstand nicht berührt.

Die innere Selbständigkeit der Uferstaaten wird durch eine solche Gemeinschaft nicht beeinträchtigt; ihre Hoheitsrechte und Verwaltungsbefugnisse hinsichtlich der Ströme bleiben ungeschmälert. Sie müssen nur wegen derjenigen Bauten, deren Finanzierung aus gemeinsamen Mitteln sie erstreben, mit den andern Uferstaaten sich verständigen und die ihnen überwiesenen Mittel tatsächlich für diese Bauten verwenden[1]. Anderseits werden sie um den Betrag der durch Abgaben aufgebrachten Strombaukosten finanziell entlastet. Die Strombaulast, oder vielmehr die Kostendeckung für Stromverbesserungen im besonderen Interesse der Schiffahrt und bis zu der durch ihre Leistungsfähigkeit gezogenen Grenze, wird auf die daraus Vorteil ziehenden Schiffahrtsbeteiligten in ähnlicher Weise übertragen, wie die Last der im Vorflutinteresse erforderlichen Verbesserungen nicht-

[1] Der zwischen den Weseruferstaaten bestehende Zweckverband zur Regulierung der Außenweser ist ähnlich organisiert; nur daß dort die Verhältnisse es nicht möglich machten, jeden Staat auf seinem Gebiete bauen zu lassen. Infolgedessen baut Bremen allein, wie es auch die von allen Staaten vereinnahmten Schiffahrtsabgaben allein — mit der Verpflichtung zur Rechnungslegung — erhält. Oldenburg und Preußen sind aber für den Fall des Zurückbleibens der Einnahme aus Schiffahrtsabgaben hinter den Baukosten zur anteiligen Deckung der Ausfälle verpflichtet.



schiffbarer Ströme den beteiligten Grundbesitzern, welche zu diesem Zwecke in Meliorations-Genossenschaften organisiert sind, vom Staate auferlegt wird. Man könnte die auf gemeinsamer Abgabenerhebung beruhenden Finanzgemeinschaften oder Zweckverbände auch als große Meliorationsgenossenschaften zur Pflege deutscher Schiffahrtsinteressen auffassen, als eine Art von Gemeinbürgschaft für die künftige Entwicklung eines deutschen Wasserstraßennetzes, das schwerlich jemals auf eine andere Art und auf anderen Grundlagen entstehen wird.

Es lassen sich allerdings gegen die hier angedeuteten, ganze Stromgebiete umfassenden und die Gesamtheit der Uferstaaten vereinigenden Verbände zwei Einwendungem mit einem gewissen Schein von Recht erheben. Man kann zweifeln, ob Lasten und Vorteile innerhalb dieser Gemeinschaften immer gleichmäßig verteilt sein werden, und man kann geltend machen, daß der durch die vereinigte Finanzkraft der Stromschiffahrt ermöglichte Ausbau des gesamt-deutschen Wasserstraßennetzes — insbesondere die Verlängerung der Großschiffahrtswege über die jetzigen Endpunkte hinaus und die Verbesserung der Nebenflüsse — gewisse Verschiebungen in den bestehenden Verkehrsverhältnissen hervorbringen und gewisse Interessen möglicherweise nachteilig beeinflussen werde.

Was zunächst das erstere Bedenken anbetrifft, so ist allerdings der Verkehr und deshalb auch das von ihm zu erwartende Aufkommen an Schiffahrtsabgaben ungleichmäßig über die Hauptströme und ihre Nebenflüsse verteilt. Insbesondere ist der Rheinschiffsverkehr an der deutsch-niederländischen Grenze bei Emmerich mit 21 Millionen t am stärksten, um dann in der Richtung zu Berg ständig abzunehmen; er beträgt — nach Abzweigung von 2 1/2 Millionen t an der Mainmündung — in Mannheim-Ludwigshafen nur 8 Millionen t und in Straßburg-Kehl nur noch 1 Million t[1]. Infolgedessen ist auch das Verhältnis der Verkehrsmengen zu den Uferlängen in den einzelnen Staaten sehr verschieden; es stellt sich für den Unterrhein sehr viel günstiger als für den Oberlauf des Stromes. Es entfielen von rund 6,5 Millionen tkm auf Preußen 82,8, auf Hessen 12,1, auf Baden 2,5, auf Bayern 2 und auf das Reichsland 0,6 v. H., während die Verhältniszahlen der Uferlängen zwischen Basel und der niederländischen Grenze

[1] In runden Zahlen für 1905. In Mannheim—Ludwigshafen und Straßburg—Kehl ist die Zufuhr bergwärts und die Abfuhr talwärts berechnet; für die beiden ersteren Häfen außerdem die Durchfuhr von und nach dem Oberrhein geschätzt.



r Preußen 50, für Hessen 11,2, für Baden 19,3, für Bayern 6,2 und r das Reichsland 13,3 v. H. betragen[1].

Diese Zahlen lassen deutlich erkennen, daß die Kasse der Finanz-:meinschaft hauptsächlich mit den in Preußen aufkommenden Abgaben ge-eist werden wird, während anderseits die Verbesserungen, deren das rheinische Jasserstraßensystem bedarf, vielleicht überwiegend außerhalb der preußischen oheitsgrenzen liegen werden. Als solche Verbesserungen können neben der Durch-ihrung der — jetzt bei St. Goar aufhörenden — 2,5 Metertiefe bis zur Rainmündung oder bis Mannheim noch die Kanalisierung des Mains bis schaffenburg und des Neckars bis Heilbronn, die Regulierung des Rheins is Straßburg und noch weiter aufwärts für die nächste Zeit in Frage ommen.

Indessen wird hieraus ein durchschlagender Einwand gegen den Ge-anken der Zweckverbände oder Finanzgemeinschaften nicht hergeleitet werden önnen. Dieser Gedanke beruht auf der Annahme der Solidarität der irtschaftlichen Interessen innerhalb der einzelnen Stromgebiete, insbesondere n ganzen deutschen Rheingebiet, und eine derartige Solidarität ist uch — insoweit es sich um die Entwicklung der Schiffahrt und um die Befruchtung des gesamten Wirtschaftslebens durch die Verbesserung der Basserstraßen handelt — tatsächlich im wesentlichen vorhanden. Die Ver-ingerung der Großschiffahrtswege auf dem Rhein nach Süden, auf dem Neckar nach Südosten und auf dem Main nach Osten würde nicht nur dem abischen Oberland, dem Oberelsaß, Württemberg und Bayern, sondern uch großen preußischen Interessen förderlich sein. Die Gemeinsamkeit der irtschaftlichen Vorteile ergibt sich schon aus der Erwägung, daß die für ie deutschen Eisenbahnen bisher vergeblich erstrebte Gemeinschaft der Be-riebsmittel für die Schiffahrt von jeher besteht. In der Schiffahrt gibt s — dank der privaten Organisation ihres Betriebes — keine Unter-cheidung nach Staatsgebieten, keine Umladungen, keine unnötigen Leerläufe nd keinen Wechsel der Motore an den Landesgrenzen. Die Betriebsmittel verden nach reinen Zweckmäßigkeitsrücksichten in der Weise verwendet, welche er jeweiligen Verkehrslage am besten entspricht; die Schiffe nehmen über-

[1] Die Zahlen sind für die Tonnenkilometer und für die Uferlängen

Preußen	5 379 000 000	691,6 km
Hessen	786 000 000	155,4 "
Baden	162 000 000	266,7 "
Bayern	132 000 000	85,7 "
Reichsland	35 000 000	183,8 "

all Fracht, wo sie solche finden, und nach jedem auf dem zusammenhängenden Wasserstraßennetz erreichbaren Punkte. Deshalb hat die preußische Rheinflotte ein Interesse an allen Stromverbesserungen, nicht nur an den auf preußischem Gebiete vorzunehmenden; dies Interesse ist um so bedeutender, als in der deutschen Rheinflotte die preußische mit 68,8 v. H. der Gesamttragfähigkeit weitaus überwiegt[1]. Die den Oberrhein, den Neckar und Main befahrenden Schiffe werden hauptsächlich die preußische Flagge führen. Aber auch die mit der Schiffahrt zusammenhängenden wirtschaftlichen Interessen, welche durch weitere Ausgestaltung des rheinischen Wasserstraßennetzes wesentlich gefördert werden würden, haben zum großen, vielleicht überwiegenden Teil ihren Sitz am preußischen Niederrhein. Es ist schwer zu sagen, ob der Beitrag Preußens, oder vielmehr die Beitragsleistung der Schiffahrt von den auf preußischem Gebiete geleisteten Tonnenkilometern oder auch die Beitragsleistung preußischer Schiffe von den in Deutschland ausgeführten Fahrten, in angemessenem Verhältnis stehen würde zu den Vorteilen, welche für preußische Interessen aus der hier angedeuteten künftigen Organisation erwachsen können. Der Versuch einer genauen Feststellung des do ut des für die einzelnen Staaten und Interessengruppen würde wahrscheinlich auf unüberwindliche Schwierigkeiten stoßen. Solche Versuche würden aber auch dem genossenschaftlichen Grundgedanken der Zweckverbände nicht entsprechen. Die Verzichtleistung auf rechnungsmäßige Bestimmung der Vorteile und Lasten für jeden einzelnen, die Abstandnahme von Vergleichen der Teilnehmer untereinander hinsichtlich ihres verhältnismäßigen Nutzens aus der Gemeinschaft und das Vertrauen auf die mittelbare Förderung der Einzelinteressen durch die wirtschaftliche Entwicklung der Gesamtheit sind bis zu einem gewissen Grade unentbehrliche Faktoren für jede genossenschaftliche Organisation auf dem Gebiete des öffentlichen und selbst des privaten Rechtes. Ohne diese Faktoren wäre auch der Zollverein nicht zustande gekommen, und wenn man die Geschichte seiner Entstehung verfolgt bis zu dem letzten Abschnitte des Zollanschlusses der Hansestädte, so findet man mehr als einmal die Erscheinung, daß die Besorgnisse einzelner Mitglieder, die Gemeinschaft werde ihnen mehr Nachteile als Vorteile bringen, durch die praktische Erfahrung widerlegt worden sind.

Der Grundgedanke des Zollvereins ist in mancher Beziehung dem hier angedeuteten Gedanken der Zweckverbände und Stromkassen ähnlich.

[1] Nach den Angaben der Providentia vom August 1906 entfielen von einer Tragfähigkeit von 1 826 800 t auf Preußen 1 256 800, Baden 367 400, Hessen 102 800, Elsaß-Lothringen und Hansastädte (Rheinseedampfer) 55 800, Bayern 41 200 und Württemberg 2 800 t.



In beiden Fällen handelt es sich um bloße Finanzgemeinschaften, die jeden Eingriff in die Autonomie der Einzelstaaten vermeiden, um die Erhebung von Abgaben für gemeinsame Rechnung und ihre Verteilung an die Mitglieder nach einem vereinbarten Maßstabe. Wenn im Zollverein jedes Mitglied über seinen Anteil verfügen konnte, während er hier nur zu Schiffahrtsverbesserungen verwendet werden darf, so ist diese Bindung nicht durch den Zweckverband, sondern durch die Reichsverfassung gegeben. Die Schiffahrtsabgaben sind eben ihrem Wesen nach Zwecksteuern, im weiteren Sinne des Wortes.

Der zweite Einwand ist insofern begründet, als durch die Verlängerung der Großschiffahrtsstraßen in den deutschen Stromgebieten allerdings Verkehrsverschiebungen entstehen können und werden, Verkehrsverschiebungen, welche die Interessen von Umschlagplätzen und Eisenbahnlinien in Mitleidenschaft ziehen. Man kann nicht den Main nach Aschaffenburg, den Neckar nach Heilbronn kanalisieren, den Rhein bis Straßburg oder Basel regulieren, den Oberrhein bis Konstanz schiffbar machen oder Leipzig an die Saalewasserstraße anschließen, ohne Rückwirkung auf die Interessen der Umschlagsplätze Frankfurt, Mannheim, Karlsruhe, Kehl, Straßburg, Halle, Riesa und der diese Umschlagsstellen bedienenden Eisenbahnen. Solche Rückwirkungen und Verschiebungen sind aber mit jedem Ausbau des Verkehrssystems, nicht nur der Wasserstraßen, notwendig verbunden; um ihretwillen kann ein solcher Ausbau nicht unterlassen oder hintangehalten werden. Kein Umschlagsplatz kann für sich beanspruchen, daß der Vorteil der Wasserstraßen und der billigen Schiffsfrachten gerade bei ihm aufhöre, daß ihm die Bedienung eines gewissen Hinterlandes und der aus dieser Verkehrsentwicklung entspringende Nutzen dauernd verbleibe. Die, übrigens auch wandelbaren und im Laufe der Zeiten wechselnden, lokalen und regionalen Einzelinteressen müssen zurücktreten hinter dem ewigen, großen, nationalen Interesse an der Förderung des deutschen Wirtschaftslebens. Solche Förderung hat aber den Ausbau der natürlichen Wasserstraßen bis zur Grenze des technisch und wirtschaftlich Erreichbaren zur wesentlichen — wenn auch nicht alleinigen — Voraussetzung.

Die Franzosen nennen ihr Wasserstraßennetz, nicht nur in der Sprache des täglichen Lebens, sondern auch in der Sprache der Gesetze outillage national. Mit vollem Rechte wenden sie diese Bezeichnung an, die ganz ebenso auf die gemeinsamen Ströme in Deutschland paßt. Auch sie gehören zu den wichtigsten Werkzeugen der Wohlfahrt des deutschen Volkes; ihr weiterer Ausbau ist nicht mehr als eine partikulare, sondern als eine nationale Aufgabe anzusehen — nicht nur deshalb, weil er die Kräfte

mancher Einzelstaaten übersteigt, sondern auch aus dem zweiten Grunde, weil seine wirtschaftlichen Folgen über die partikularen Hoheitsgrenzen weit hinausreichen. Diese nationale Aufgabe wird schwerlich auf anderem Wege als auf demjenigen der gemeinsamen Erhebung mäßiger Schiffahrtsabgaben durch Zweckverbände der Uferstaaten in absehbarer Zeit gelöst werden.

Preußen hat sich bei dem Ausbau seiner Wasserstraßen von jeher durch nationale und nicht durch partikulare Gesichtspunkte leiten lassen. Man war sich wohl darüber klar, daß der Oder—Spreekanal und der Elbe—Travekanal mehr den hanseatischen Seehäfen Hamburg und Lübeck als dem preußischen Seehafen Stettin zugute kommen würde, und man baute sie doch, im Interesse der deutschen Verkehrsentwicklung. Man regulierte die Elbe bis zur sächsischen Grenze aufwärts und verschaffte dadurch Sachsen den Anschluß an einen Großschiffahrtsweg, obwohl man vom Standpunkte der preußischen Interessen allein nicht so weit zu gehen brauchte, sondern etwa an der Saalemündung hätte aufhören können; denn das preußische Interesse an der Elbschiffahrt ist — insofern liegen die Verhältnisse wesentlich anders als beim Rhein — bei weitem nicht das überwiegende [1]. Über die Entwicklung der Dinge am Rhein sagt eine Denkschrift der preußischen Regierung vom 3. November 1879:

„Derartige Schiffe (von 400 t Ladefähigkeit) gingen erst nach dem Jahre 1830 über Cöln hinaus und nur bei günstigem Wasserstande bis Mannheim. — Schiffe von 8000 Zentner Tragfähigkeit mit 1,8 bis 2 m Tiefgang gehörten zu den Seltenheiten."

Mannheim war also für Fahrzeuge, die heute zu den kleinsten Rheinschiffen gerechnet werden, nicht regelmäßig erreichbar, und Cöln befand sich in der vorteilhaften Lage des Umschlagsplatzes.

Wenn Mannheim seitdem ein Umschlags-, Handels- und Industrieplatz ersten Ranges geworden ist und die niederrheinischen Uferstädte, vor allem das alte Handelsemporium Cöln in so außerordentlichem Maße überflügelt hat, so ist das wiederum ein glänzendes Denkmal der nationalen Selbstlosigkeit des preußischen Staates, der in seiner Fürsorge für den deutschen Rhein keine partikularen Staatsgrenzen kannte. Die Übertragung dieser preußischen Verkehrspolitik auf den Oberrhein, den Neckar und den Main unter gleichzeitiger Verbreiterung der finanziellen Grundlagen zum Vorteil der kleineren süddeutschen Staaten, ist die Aufgabe unserer Zeit, und es

---

[1] Die Bodenschätze, welche der Elbschiffahrt die wichtigsten Massengüter liefern, finden sich am Rhein auf preußischem, an der Elbe aber nicht auf preußischem Gebiete. Dies gilt namentlich von Kohlen und Steinen, teilweise auch von Kali.

kann wohl darauf gehofft werden, daß diese große Aufgabe, das zu erstrebende und erreichbare hohe Ziel, der Gedanke des Fortschrittes und der nationalen Interessengemeinschaft, im Laufe der Zeit immer mehr Anhänger finden wird in den Kreisen derer, die es angeht. Schon jetzt sind deutliche Anzeichen einer solchen Entwicklung in Süddeutschland zu bemerken. Der Plan der Neckarkanalisierung wird nicht nur in Württemberg verfolgt, sondern auch von den Handelskammern in Darmstadt und Heidelberg[1] lebhaft befürwortet.

Zu dem hier erörterten Gemeinschaftsgedanken hat in der Mannheimer Protestversammlung vom 16. Februar 1907 der Heidelberger Professor Gothein in bemerkenswerter Weise Stellung genommen. Während er die Harmonie und Solidarität der Interessen zwischen den Steuerzahlern und der Binnenschiffahrt, zwischen den Staatsfinanzen und den Hafenplätzen, ja sogar zwischen diesen Plätzen und der Landwirtschaft[2] mit Entschiedenheit vertritt, kann er solche Solidarität zwischen der Schiffahrt auf dem Hauptstrom und den Nebenflüssen keinesfalls anerkennen.

„Nun ist doch ganz klar — sagt Gothein —, auch wenn wir diesen Seitenströmen und dem Hinterlande die Verbesserungen recht von Herzen gönnen, daß diejenigen, welche die Abgaben zahlen, sich damit selber unmittelbar schädigen. Denn Mannheim allein hätte, wenn man seinen bisherigen Verkehr der Berechnung zugrunde legt, 58 Prozent der gesamten künftigen Schiffahrtsabgaben aufzubringen und es ist selbstverständlich und ist auch nie bestritten worden, daß Mannheim nur Nachteile von jenen Verbesserungen, die anderen zugute kommen, haben wird. Es wird also geradezu verlangt, daß sich die bisherige Schiffahrt ihr eigenes Grab auf ihre eigenen Kosten grabe."

Hier kommt lediglich der lokale Interessenstandpunkt zum Ausdruck. Es werden die Nachteile, welche aus der Verlängerung einer Wasserstraße für den bisherigen Schiffahrtsendpunkt und Umschlagsplatz entstehen können und in manchen Fällen tatsächlich entstanden sind, in lebhaften Farben geschildert, und zwar mit besonderer Nutzanwendung auf den württembergischen Plan der Neckarkanalisierung; denn ein anderer „Seitenstrom" als der Neckar und ein anderes Hinterland als Württemberg kommt für Mannheim in diesem Zusammenhange nicht in Frage. Dabei scheinen aber sehr wesentliche Irrtümer und Mißverständnisse dem Redner untergelaufen zu sein.

[1] Vgl. Jahresbericht Darmstadt 1905 S. 74 und Heidelberg 1905 S. 30—33.
[2] Stenographisches Protokoll S. 38.

Sollte die Neckarkanalisierung zustande kommen, was nicht nur im württembergischen, sondern auch im allgemein deutschen Interesse dringend wünschenswert ist[1], so würde ein Teil der jetzt in Mannheim zwischen Schiff und Eisenbahn umgeschlagenen Waren in Heilbronn umgeschlagen werden. Der württembergische Empfänger würde dann die Schiffahrtsabgabe zahlen, also derjenige, der den Vorteil von der Wasserstraße hat, nicht der durch den Ausbau des deutschen Stromsystems „unmittelbar geschädigte" Mannheimer Spediteur oder Zwischenhändler. Was den in Mannheim verbleibenden Verkehr anbelangt, so darf wohl im Gegensatz zu Gothein angenommen werden, daß die dortigen Geschäftsleute die Schiffahrtsabgaben künftig ebensowenig aus eigener Tasche zahlen werden, wie jetzt die Frachten. Denn die ersteren würden künftig in den letzteren enthalten sein; es ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß beides nach wie vor den Empfängern der Ware im Umschlagsgebiete in Rechnung gestellt werden wird. In eine Kritik der Zahl 58 vom Hundert soll hier nicht eigetreten werden, zumal die Art ihrer Berechnung nicht ersichtlich ist. An die Möglichkeit der Rückerstattung von Schiffahrtsabgaben für Durchfuhrgüter, welche über Mannheim von und nach der Schweiz und Österreich befördert werden, scheint dabei nicht gedacht zu sein.

Auf einem Mißverständnis beruht ferner wohl das „von der Schiffahrt auf ihre eigenen Kosten gegrabene Grab". Wenn Mannheim angeblich alle Abgaben zahlt, einschließlich derjenigen für die künftige Schiffahrt nach Heilbronn, so ist doch die Schiffahrt als Transportgewerbe in der angenehmen Lage, die ihr durch den Ausbau des rheinischen Wasserstraßensystems zufallenden großen Vorteile, den Nutzen aus einer wesentlichen Erweiterung ihres Erwerbsfeldes und aus der Steigerung ihres Beschäftigungsgrades lastenfrei zu genießen. Die deutsche Rheinschiffahrt ist überdies zum weitüberwiegenden Teile preußisch und auch der verbleibende Rest ist keineswegs ausschließlich Mannheimisch.

Man darf freilich hierbei nicht vergessen, daß es sich in Mannheim

[1] Auch Gothein erkennt das Bedürfnis nach billigeren Transportkosten für Württemberg an. „Wir wissen alle sehr wohl, daß Württembergs Industrie an den hohen Transportkosten krankt, daß sich deshalb fast nur noch Industrien, die hochwertige Waren herstellen, dort halten können, daß dies der Hauptgrund ist, weshalb Württemberg an Bevölkerungszunahme so stark hinter dem Nachbarlande Baden zurückbleibt." S. 36 des Protokolls. Nur sagt Gothein nicht, wie er „unserem schwäbischen Hinterlande, das heute in unseren Reihen so einmütig vertreten ist", — seitdem hat sich das bekanntlich geändert — die nötige Frachtverbilligung verschaffen will.

um politische Agitation gehandelt hat, um eine Agitation gegen Pläne, die man nicht hinreichend kannte. Man wußte indessen diese Lücke durch Aufstellung positiver, meist unrichtiger Behauptungen auszufüllen. Man hatte „die unabweisbare Vermutung, daß Preußen fiskalische und volkswirtschaftliche Sonderinteressen verfolge", und die Veranstalter der Mannheimer Kundgebung glaubten demgegenüber die Interessen der Allgemeinheit mit besonderem Nachdrucke verteidigen zu sollen.

Man konnte in Mannheim hören, daß Preußen schon vor 34 Jahren, zur Zeit der kompakten liberalen Mehrheit, agrarische Politik in Sachen der Chausseegelder getrieben habe. Diejenigen, die es angeht, werden mit Erstaunen und vielleicht Bedauern die bestimmte Mitteilung gelesen haben:

„Man hat, um die Widerstrebenden zu gewinnen, Essen und Umgebung eine Verbreiterung und Vertiefung des Kanals über das vorher bestimmte Maß hinaus zugesagt."

Es wurde weiter festgestellt, daß die Rheinschiffahrt auch „für alle Kanäle aufkommen solle". Mit der Erwähnung dieser Einzelheiten soll aber keine vollständige Aufzählung, sondern nur eine Kennzeichnung der Agitationsweise gegeben werden.

Die gegen die preußischen Pläne gerichtete Bewegung, welche zwar nur von wenigen Stellen aus, aber mit umso größerer Heftigkeit und Rücksichtslosigkeit betrieben worden ist, weist einige sehr charakteristische Züge auf.

Es ist sonst eine Eigentümlichkeit der heutigen Zeitströmung, die sogenannte bureaukratische Regierungsweise zu verdammen; die Zeitungen sind angefüllt mit Klagen über den „heiligen Bureaukratius", über die steife Unzugänglichkeit und Zugeknöpftheit der Beamten, über ihren Mangel an Fühlung mit der Bevölkerung, über ihre Fernhaltung vom praktischem Leben. Man verlangt, daß kaufmännisch — nach den im Geschäftsleben wirksamen Gesichtspunkten — regiert oder wenigstens verwaltet werde. Und man klagt über den Formalismus des Rechtes, das man so anwenden und auslegen müsse, wie es einen vernünftigen Sinn habe und in das praktische Leben hineinpasse.

Dieselben Kreise, welche in solchen Klagen sich zu ergehen pflegten, haben in der Agitation gegen die preußischen Schiffahrtsabgaben mit umgekehrter Front gekämpft. Man fand es höchst tadelnswert, daß Staatsbeamte mit Handelskammern und wirtschaftlichen Vereinigungen in unmittelbaren persönlichen Meinungsaustausch traten, um Irrtümer und Mißverständnisse zu beseitigen, Verständigungen anzubahnen, Kompromisse zu erwägen, praktische Möglichkeiten zu erörtern und für neue Gedanken zu werben. In der Mannheimer Versammlung gab ein Vertreter des sächsischen

Handelsstandes seinem Verdrusse über diesen — der bureaukratischen Überlieferung nicht entsprechenden — modus procedendi dadurch Ausdruck, daß er auf die beteiligten, mit Namen genannten Beamten die Ausdrücke „Firma“ und „Commis voyageur“ anwandte, ohne daran zu denken, daß er durch diese Art des tadelnden Vergleiches nicht das preußische Beamtentum, sondern seinen eigenen Stand verunglimpfte.

Und dieselben Kreise, welche sonst über den Formalismus der Gesetze und der Gesetzesanwendung schelten und eine den praktischen Interessen entsprechende Auslegung zweifelhafter Vorschriften fordern, traten mit der äußersten Entschiedenheit, mit leidenschaftlichem Nachdruck dafür ein, daß dem die Schiffahrtsabgaben behandelnden Artikel der Reichsverfassung eine Auslegung zu geben sei, die — wenn überhaupt — nur formal juristisch oder historisch, aber durch keinerlei wirtschaftliche Gründe oder praktische Erwägungen gestützt werden kann.

Für diesen Teil des Kampfes gegen die Schiffahrtsabgaben bedurfte man rechtskundiger Hilfe, und sie ist in ausgiebigem Maße geleistet worden. Es soll hier nicht der Gang des juristischen Streites vollständig dargelegt, sondern nur insoweit auf ihn eingegangen werden, als sein Verlauf für die künftige praktische Lösung der Abgabenfrage bedeutungsvoll werden kann. Unter diesem Gesichtspunkte interessieren nur verhältnismäßig wenige Momente.

Es kam vom Standpunkte der Gegner auf drei Ziele an. Erstens darauf, der preußischen Regierung den Weg der Interpretation des geltenden Verfassungs- und Vertragsrechtes zu verlegen; denn die Änderung bietet größere Schwierigkeiten als die Auslegung. Zweitens auf den Nachweis der Geltung verschiedener Rechtsvorschriften für See- und Binnenschiffahrt: denn hierdurch könnte man die Interessen der anderen deutschen Seeuferstaaten von denjenigen Preußens trennen. Und drittens darauf, möglichst viel Einspruchsrechte fremder Staaten gegenüber den preußischen Plänen zu konstruieren; denn je mehr solcher Rechte bestehen, desto schwieriger gestaltet sich die internationale Behandlung der Frage.

Was den ersten Punkt anbetrifft, so hat man früher den Artikel 54 der Reichsverfassung für dunkel und unklar gehalten. Professor Lotz in München bezeichnete ihn 1898 in der Abhandlung „Kritik der neuesten Argumente für Abgaben auf den natürlichen Wasserstraßen“ und 1900 in der Schrift „Verkehrsentwicklung in Deutschland 1800—1900“ als „keineswegs unzweideutig“ [1]. Auch in den deutschen Parlamenten wurde der

[1] Schriften des Deutsch-Österreichischen Verbandes für Binnenschiffahrt XI S. 7. Berlin, Simmeroth und Troschel 1898 und B. G. Teubner S. 104.



Artikel für zweifelhaft und auslegungsbedürftig oder doch auslegungsfähig gehalten, sowohl von Juristen als auch von Nichtjuristen [1]. Laband sagte in Mannheim am 16. Februar 1907 von dieser Verfassungsvorschrift: „Manche Sätze bieten besondere Schwierigkeiten, und zu denen, von welchen dies am meisten gilt, gehört Absatz 4 des Artikel 54". Die Theoretiker und Rechtslehrer, welche sich in der Frage literarisch geäußert haben, sind denn auch keineswegs einig; am weitesten gehen wohl die Ansichten von Professor Laband in Straßburg und Professor Arndt in Königsberg auseinander. Der Reichsgerichtsrat Reincke behandelt in seinem Kommentar zur Reichsverfassung [2] die Frage als zweifelhaft und kommt schließlich zu einer Lösung, welche sich mit der in § 19 des Preußischen Wasserstraßengesetzes enthaltenen ungefähr deckt. Trautvetter sagt in der Deutschen Juristenzeitung vom 15. Dezember 1907 bei Besprechung der Schriften von Piloty und Arndt über das Recht der Schiffahrtsabgaben: „Das Studium der beiden Arbeiten führt zu der Überzeugung, daß ein sicheres Urteil über die beabsichtigte Tragweite der Bestimmung (des Artikel 54) aus dem Wortlaute der Reichsverfassung, aus ihrer Entstehungsgeschichte und aus ihrer Handhabung nicht zu gewinnen ist". Der Verein Hamburger Reeder bezeichnet in seinem nach den Rechtsgutachten von Mayer und Laband erschienenen Jahresberichte für 1906/07 die Rechtslage als „noch keineswegs klargestellt". Der Handelskammer zu Hannover „erscheint es — im Jahresbericht für 1907 — zweifelhaft, ob die Regulierung der Flüsse, also die Vertiefung und Befestigung ihres Strombettes, als besondere Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung angesehen werden können." Auch der Umstand, daß die Praxis der deutschen Bundesstaaten bei der Ausführung des Artikel 54 zuweilen geschwankt und vielfach mit den Lehrmeinungen derjenigen Juristen, auf welche die Gegner Preußens sich heute berufen, in Widerspruch gestanden hat, scheint auf die Zweifelhaftigkeit des Wortlautes der Verfassung hinzudeuten. Als 1868 von dem Bundeskanzleramte die Aufhebung des Elbzolles angeregt wurde, war die Königlich Sächsische Staatsregierung zweifelhaft, ob der Artikel 54 in der Tat die Abschaffung des Zolles oder nur seine Ermäßigung notwendig mache.

Jetzt, nach 40 Jahren, wurde aber von einer aus Juristen und Laien bestehenden Gruppe mit großer Entschiedenheit der Standpunkt vertreten, der Artikel 54 sei durch absolute Klarheit ausgezeichnet und einer Aus-

[1] Vgl. z. B. Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses vom 6. Februar 1905, Abg. Gyßling und vom 30. Mai 1906 Abg. Funk.

[2] Band I S. 127, 128.



legung weder bedürftig noch fähig. Am weitesten ging hierin der ordentliche Professor der Rechte an der Universität Leipzig, Herr Dr. Otto Mayer, der von der „Deutlichkeit" des Verfassungstextes geradezu „überwältigt" war[1] und sich deshalb das Vorhandensein einer von der seinigen abweichenden Rechtsauslegung nur durch Frivolität und Unaufrichtigkeit erklären konnte. Für ihn ist die ganze Auslegungsfrage eine Selbstverständlichkeit. Sein Gutachten hat denn auch die Grundlage für eine Anzahl von Entrüstungskundgebungen gebildet.

Eine Anzahl von Rechtslehrern und Rechtskennern vertritt die Auffassung, daß Befahrungsabgaben, wie sie Preußen auf allen natürlichen Wasserstraßen einführen will, für die Seeschiffahrt nach der Verfassung zulässig, für die Binnenschiffahrt aber verboten seien. Auf diesem Standpunkt stehen Laband, Mayer und Best. Im übrigen sind sie aber in der Rechtsauslegung uneinig. Es besteht zunächst eine Hauptdifferenz insofern, als Mayer sich die See- und Binnenwasserstraßen örtlich gegeneinander abgegrenzt denkt — für den Fall der Verwirklichung des vermeintlichen Rechtszustandes —, während Laband und Best die See- und Binnenschiffe unterscheiden wollen. Über die Art der Unterscheidung sind sie aber abweichender Ansicht; während Best beide Gruppen nach Schiffstypen, also nach der Beschaffenheit der Betriebsmittel, trennen will, soll nach Laband dasjenige Schiff von Fall zu Fall als Seeschiff hinsichtlich der Abgabenerhebung behandelt werden, welches jeweilig eine Reise in See oder von See ausführt. In seinem Gutachten bestreitet Laband Seite 11 ausdrücklich, daß es „auf die Bauart ankommen" könnte, obwohl er Seite 12 und 13 doch wieder von „zwei Arten von Fahrzeugen" und von der „Verschiedenartigkeit der Fahrzeuge" spricht.

Geht man davon aus, daß Laband schließlich doch das entscheidende Gewicht nicht auf die „Art der Fahrzeuge", sondern auf ihre Benutzungsweise im Einzelfalle, auf ihren Abfahrts- und Bestimmungsort für die einzelne Fahrt legen will, so kommt man zu dem Ergebnis, daß Laband ein unbewußter Anhänger der Mayerschen Theorie von der örtlichen Abgrenzung der See- und Binnengewässer ist. Denn die von Laband der Praxis gestellte Aufgabe, in jedem Falle zu beurteilen, ob ein einlaufendes oder ausgehendes Schiff auf einer Seefahrt oder Binnenfahrt begriffen ist, wäre ohne die Feststellung bestimmter Seegrenzen unmöglich. Solche Grenzen sind denn auch für andere Zwecke, insbesondere für diejenigen der Ausführung des Flaggengesetzes und der Statistik, tatsächlich gezogen. In den

[1] Schiffahrtsabgaben, Tübingen, J. C. B. Mohr 1907, S. 38.



Küstengewässern ist die Scheidung von See- und Binnenschiffahrt nichts weniger als augenfällig und deutlich; sehr viele Schiffe werden nach beiden Richtungen verwendet.

Die Seeschiffahrtsstatistik des Deutschen Reiches enthält unter der Überschrift „Seeverkehr in den einzelnen deutschen Hafenplätzen" den Vermerk: „Bei Häfen, die an Flüssen, Haffen, Föhrden usw. gelegen sind, weichen die Zahlen der Ankunfts- von denen der Abgangslisten zum Teil erheblich ab. Diese Abweichungen erklären sich daraus, daß ein Teil der im Seeverkehr angekommenen oder abgegangenen Schiffe im Binnenschiffsverkehr ab- oder eingegangen ist". Man kann unmöglich den Erhebungsorganen die Entscheidung darüber, ob ein Schiff als seefahrend anzusehen ist oder nicht, ohne nähere Direktive überlassen. Labands Meinung, der Begriff des Seeschiffes sei an sich klar und verständlich und brauche nicht den Steuerbehörden durch besondere Regulative erläutert zu werden, da das Handelsgesetzbuch die „zum Erwerbe durch die Seefahrt bestimmten Schiffe" in § 474 als Seeschiffe bezeichne, ist irrtümlich. Diese Definition reicht aus als Grundlage für die Entscheidung von Zivilprozessen, die über die Seeschiffseigenschaft eines Fahrzeuges entstehen können, vielleicht in einem von hunderttausend Fällen tatsächlich entstehen und in monate- oder auch jahrelangem Rechtsverfahren zum Austrage kommen. Aber sie ist ganz unbrauchbar als Grundlage für die Auslegung von öffentlichen Rechtsnormen, die auf jedes ein- und auslaufende Schiff unverzüglich angewendet werden müssen, wie sie auch unbrauchbar ist für die bei jeder Schiffsreise vorzunehmenden statistischen Anschreibungen [1].

Ein wesentliches Hindernis der Auslegung des Artikel 54 in dem Sinne eines verschiedenen Rechtszustandes auf See- und Binnenwasserstraßen oder für See- und Binnenschiffahrt ist die Tatsache des Wesergesetzes vom 5. April 1886. Denn dies Gesetz erteilt dem Bremischen Staate für die Erhebung von Seeschiffahrtsabgaben auf der Unterweser eine Ermächtigung, deren dieser Staat offenbar nicht bedurft hätte, wenn der von Laband, Mayer und Best behauptete Unterschied zwischen See- und Binnenschiffahrt

[1] Zur Erläuterung des auf diesem Gebiete bestehenden praktischen Bedürfnisses mag hier erwähnt werden, daß die Stadt Königsberg in ihrem Tarif den Begriff des Seeschiffs durch eine besondere, nachträglich eingefügte Bestimmung

„als Seeschiffe gelten alle Fahrzeuge, die ausschließlich oder vorzugsweise zur Seefahrt im Sinne des § 1 der Bekanntmachung vom 10. November 1899 betreffend Ausführungsbestimmungen zum § 25 des Flaggengesetzes vom 22. Juni 1899 (Zentralblatt für das Deutsche Reich S. 380) dienen."

erläutert hat. In jenen Ausführungsbestimmungen sind die Seegrenzen örtlich festgestellt.

bestände. Das Gesetz spricht ausdrücklich nur von den Schiffen, die aus See nach Bremischen Häfen oder von dort nach See gehen. Es wäre also im Sinne der Labandschen Theorie ein superfluum gewesen; eine Ansicht, die allerdings von Bundesrat und Reichstag im Jahre 1886 ganz und gar nicht geteilt wurde.

Laband selbst sagt in seinem Gutachten für die Mannheimer Handelskammer Seite 9:

„Man muß eine Gesetzesbestimmung so auslegen, daß sie einen vernünftigen Sinn hat.“

Es wäre zu wünschen, daß Laband in diesem Sinne auch noch eine Erklärung zum Wesergesetz geben möchte. Wenn Bundesrat und Reichstag damals wirklich den Artikel 54 weniger zutreffend ausgelegt haben sollten, als es heute von Laband geschieht, so wäre das eine sehr auffallende und bemerkenswerte Erscheinung, die eines Kommentars nicht nur würdig, sondern auch bedürftig ist. Es genügt nicht, das Gebäude einer Beweisführung aus den ineinander passenden Konstruktionsteilen aufzubauen und die nicht passenden, die Symmetrie des logischen Aufbaues störenden, auf dem Boden liegen zu lassen; auch sie müssen auf irgend eine Weise verwendet und erklärt werden.

Ebenso wie Laband läßt auch Best das Wesergesetz unerklärt, während Mayer sich dieser Aufgabe in eigenartiger Weise unterzieht, indem er den unsymmetrischen Konstruktionsteil mit gewaltigen Hammerschlägen für die Zwecke seiner Beweisführung aptiert. Da nach ihm See- und Binnenwasserstraßen durch territoriale Grenzlinien geschieden und auf den letzteren Befahrungsabgaben verfassungsmäßig unzulässig sind, so muß die Unterweser bei Erlaß des Gesetzes vom 5. April 1886 Binnenwasserstraße gewesen sein. Zu einer solchen wird sie von Mayer denn auch gestempelt. Es kann Bremen und den anderen Unterweserplätzen nichts helfen, daß sie in der Seeschiffahrtsstatistik schon 1886 und alle Zeit vorher als Seehäfen mit über 300 000 Registertons Schiffsverkehr erscheinen, und vergeblich hat der Bremische Staat bei den Verhandlungen über die Reichsverfassung erklären lassen, daß die Grenze zwischen See- und Binnenschiffahrt in der Stadt Bremen liege. Nach Mayer mündet die Weser bei Bremerhaven, die Außenweser ist „Mündungsgewässer“, die Unterweser war früher „Binnenstrom“ und ist erst durch die Bremischen Korrektionsarbeiten in einen „von Ebbe und Flut bewegten Meeresteil“ verwandelt. Soviel Worte, soviel Unrichtigkeiten. Und selbst wenn die geographisch-historische Darstellung Mayers richtig wäre, so würde doch sein Aptierungsversuch verfehlt sein. Denn zur Zeit des Inkrafttretens der Abgabenerhebung war doch der ver-

meintliche „Meeresteil" — in Wahrheit ging die Ebbe und Flut immer bis Bremen und die Unterweser wurde durch die Korrektionsbauten nicht verbreitert, sondern eingeengt — jedenfalls vorhanden.

Im Gegensatze zu Laband, Mayer und Best nehmen Piloty und Arndt Gleichheit des Rechtszustandes für See- und Binnenschiffahrt an. Diese Auffassung ist von den deutschen Seeuferstaaten bisher in allen Verhandlungen über Schiffahrtsabgaben seit der Begründung des Norddeutschen Bundes betätigt worden; man hat stets den vierten Absatz des Artikel 54 auch auf die Seewasserstraßen und die Seeschiffahrt angewendet. Wenn das richtig ist, sind die Interessen aller Bundesseestaaten an der Lösung der Rechtsfrage identisch, während im umgekehrten Falle diejenigen Bundesstaaten, welche an natürlichen Binnenwasserstraßen wenig oder gar nicht beteiligt sind, von dem Ausgange des Rechtsstreites unmittelbar wenig berührt werden würden.

Daß die aus völkerrechtlichen Verträgen etwa sich ergebenden Hemmungen der preußischen Pläne eifrig erörtert wurden, und daß von den Gegnern dieser Pläne den Nachbarstaaten Österreich und Niederland ein absolutes Widerspruchsrecht vindiziert worden ist, war naturgemäß und nur die logische Folge des bei Auslegung des Artikel 54 eingenommenen Standpunktes. Die Identität des Rechtszustandes nach der Verfassung und den Verträgen ist im allgemeinen nicht weiter bezweifelt worden [1].

Man möchte aber gern noch mehr Einspruchsrechte ausländischer Staaten konstruieren, um das Schiff der preußischen Verkehrspolitik möglichst schwer zu belasten und an möglichst vielen Ankern zu halten. In dieser Beziehung bot nun der Vertrag über den Stader Zoll vom 22. Juni 1861 ein anscheinend sehr wertvolles Material. Kein geringerer als Laband hat in seinem für die Mannheimer Handelskammer ausgearbeiteten Gutachten dargelegt, daß die Verpflichtung Hannovers aus diesem Vertrage, fortan keinerlei Zölle oder Schiffahrtsabgaben auf der Elbe zu erheben, durch völkerrechtliche Sukzession hinsichtlich der ehemals hannoverschen Elbstrecke auf Preußen

---

[1] Best im „Recht" S. 1244. Jahrgang 1906 meint zwar, daß „wenn die verschiedenen Rechtsquellen gleiches Recht hätten schaffen wollen, deren Redaktoren nicht Fassungen gewählt hätten, aus denen das Gegenteil einer solchen Absicht entnommen werden muß". Das ist zwar theoretisch zuzugeben, aber praktisch nicht richtig. Ein Beweis hierfür ist die gänzlich verschiedene Fassung der Rheinschiffahrtsakte und des Elbzollvertrages, deren Rechtsinhalt aber doch nach der unanfechtbaren Bekundung in der Denkschrift zum Entwurf einer revidierten Elbschiffahrtsakte vom 7. März 1880 identisch sein soll. Aktenstücke des Reichstages 1880 Nr. 95. Wenn Deutschland und Österreich darüber einig waren, kann es von Dritten nicht wohl bezweifelt werden.

übergegangen sei[1]. Wäre das richtig, so könnten die Gegner Preußens allerdings einen wesentlichen Erfolg verzeichnen insofern, als die Einführung von Elbschiffahrtsabgaben auf jener Strecke an die Zustimmung aller Signatarmächte des Stader Vertrages, nämlich von Belgien, Brasilien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Niederland, Portugal, Rußland, Schweden und Norwegen — außer Österreich, Mecklenburg und Hamburg — geknüpft wäre. Hieraus würden sich große Schwierigkeiten in den auswärtigen Beziehungen ergeben; die beteiligten Auslandsstaaten würden vielleicht widerstreben oder ihre Zustimmung von Kompensationen abhängig machen, die nicht gewährt werden können. Die Einführung der Abgaben für die anderen Ströme mit Ausnahme der Elbe wäre auch vielleicht nicht möglich. Auf diese Weise könnte die preußische Aktion überhaupt an dem Stader Vertrage scheitern.

Es ist zunächst die Tatsache zu verzeichnen, daß die Signatärmächte dieses Vertrages seinen Inhalt nicht so verstanden haben, wie Laband ihn heute versteht und der Mannheimer Versammlung erläutert hat. Daß Preußen die Vertragsabrede nur auf die Elbstrecke unterhalb Hamburg bezog, geht aus den veröffentlichten Materialien über die parlamentarische Genehmigung des Abkommens zweifellos hervor[2]. Derselben Meinung waren die Regierungen aller Elbuferstaaten, denn sie erhoben keinen Widerspruch gegen die Forterhebung der hannoverschen Elbzölle oberhalb Hamburg bis 1870. Sie schlossen sogar am 4. April 1863 einen Vertrag über die Forterhebung aller, auch der hannoverschen, Elbzölle, und im Anschluß hieran erging eine hannoversche Verordnung vom 14. Juni 1863 über „die Erhebung und Verrechnung unserer oberelbischen Zölle" [3]. Der Vertrag von 1863 ist von allen Elbuferstaaten, unter welchen Preußen, Österreich, Dänemark, Mecklenburg und Hamburg zugleich Signatärmächte des Stader Vertrages waren, unterzeichnet. Sie hatten meist ein großes Interesse an der Beseitigung der hannoverschen Zölle; aber sie haben deren Forterhebung ebensowenig als vertragswidrig beanstandet, wie das von irgend einer der beteiligten ausländischen Mächte geschehen ist. Offenbar glaubten diese Staaten, ein Widerspruchsrecht gegen die Erhebung oberelbischer Zölle oder Schiffahrtsabgaben nicht zu besitzen. Der Stader Vertrag verbietet auch nicht die Erhebung hannoverscher Elbschiffahrtsabgaben überhaupt, sondern nur die Einführung „einer neuen Abgabe anstelle der durch den Ver-

[1] Vgl. Mannheimer Protokoll S. 28.

[2] Vgl. Band I S. 247.

[3] „Verordnung, die Verwaltung der Wasserzölle und Schiffahrtsgefälle betreffend" § 3 Hannoversche Gesetzsammlung 1863 I S. 251.

trag aufgehobenen"; die letztere wurde aber nur für die Strecke unterhalb Harburg in Stade gefordert, während oberhalb andere Abgaben an anderen hannoverschen Elbzollstellen zu entrichten waren.

Wenn Laband, der das hier angeführte, öffentlich zugängliche, meist in Gesetzsammlungen abgedruckte, übrigens auch in dem Schumacherschen Buch über Binnenschiffahrtsabgaben teilweise verwertete Material zweifellos gekannt hat, heute eine Vertragsauslegung vertritt, welche von der eigenen Auffassung der Vertragschließenden durchaus abweicht, so ist es bei der großen rechtlichen Bedeutung und praktischen Wichtigkeit der Frage sehr zu wünschen, daß er diese seine Auffassung näher begründet und erläutert. Anderenfalls würde nur die Annahme übrig bleiben, daß hier ein Flüchtigkeitsfehler vorliegt, wie er allerdings auch sonst bei Laband gelegentlich vorkommt[1]. Wenn in dem Stader Vertrag von Schiffahrtsabgaben schlechthin gesprochen worden ist, während tatsächlich nur die Abgaben für die Befahrung der Unterelbe gemeint waren, so ist das ein bemerkenswertes Beispiel für die in Rechtsvorschriften vorkommenden Abweichungen zwischen Sinn und Wortlaut, zugleich eine Mahnung zur Vorsicht in der Auslegung und zur sorgfältigen Prüfung der Quellen.

Der Umstand, daß die Abgabenfrage ihrem Wesen nach auf internationale Beziehungen übergreift, legte die Gefahr ziemlich nahe, daß die gegen Preußen gerichtete Agitation die nicht nur durch die Klugheit, sondern auch durch andere Rücksichten vorgezeichneten Grenzen überschreiten würde. Leider ist dieser Fall mehrfach eingetreten; die unglückliche Ausländerei hat den Leitern der Bewegung manchen Streich gespielt.

Die Handelskammer in Rotterdam sah sich mehrfach von deutschen Kolleginnen auf Kooperation in Anspruch genommen. Sie erhielt zunächst den Besuch einer rheinischen Kammer und später die Aufforderung einer zweiten, sich in Deutschland an einer gegen Preußen gerichteten Kundgebung zu beteiligen. Die niederländische Kammer hatte den Takt, diese Einladung abzulehnen. „Da es sich nur darum handeln kann" — schrieb sie — „deutschen Bundesstaaten gegenüber einen Einfluß auszuüben, sind wir der Ansicht, daß die Gegenwart unserer Handelskammer auf der geplanten Zusammenkunft

[1] Er verwechselt z. B. in seinem Staatsrecht des Deutschen Reiches das Reichseisenbahnamt mit dem Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen, indem er (4. Auflage, Band III S. 128) sagt, daß „der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten zugleich zum Chef des Reichseisenbahnamtes ernannt ist. Über den Rekurs gegen Verfügungen des Reichseisenbahnamtes an das durch Zuziehung von richterlichen Beamten zu verstärkende Reichseisenbahnamt" siehe Band I S. 396 ff."



nicht am Platze wäre." Die deutschen Kammern aber hatten einen schweren Fehler begangen, der ihren Bestrebungen nur schädlich werden kann.

Und ähnlich ging es an der Elbe, wo die Handelskammer Dresden, wie ihr Vorsitzender am 18. Januar 1907 sich ausdrückte „über die deutsche Grenze hinüberging", um österreichische Teilnehmer für die gegen Preußen gerichtete Agitation zu werben. Die ausländischen Redner durften unter dem Beifall der Dresdener Versammlung aus dem Glashause der sicher wirkenden — auch auf die deutsche Ein- und Ausfuhr wirkenden — österreichischen Eisenbahnfrachtverteuerungen die Pfeile ihrer politischen Beredsamkeit richten gegen die preußischen Abgabenpläne, von denen man zwar behauptete, aber nicht beweisen konnte, daß sie eine Frachtverteuerung auf der Elbe herbeiführen würden. Es ist von nicht geringem Interesse, die Werte der beiderseitigen Frachtverschiebungen zu vergleichen. Im Jahre 1900 wurde durch Tariferhöhungen auf den österreichischen Bahnen die Fracht für böhmische Kohlen nach München verteuert von Bruch und Wiesa—Oberleutensdorf um 7,30, von Littitz um 6,40 Mk. Am 1. Januar 1908 wird die Fracht für Maschinen von Merseburg nach Wien um 7,30 bis 11,50 Mk., am 1. Februar 1908 die Fracht für Zement von Oppeln nach Wien um 1,10 Mk. und für Eisen von Kattowitz nach Wien um 1,70 bis 9,40 Mk. erhöht. Diese auf Tonnen zu 1000 kg bezogenen Zahlen haben jedoch nur die Bedeutung von Beispielen; sie geben keineswegs ein vollständiges Bild. Anscheinend ist auch die Periode der Eisenbahntariferhöhungen in Österreich noch keineswegs abgeschlossen[1]. Für den Güteraustausch zwischen Deutschland und Österreich spielt selbstverständlich die Eisenbahn eine unvergleichlich wichtigere Rolle als die Wasserstraße. — Verteilt man die hier berechneten Eisenbahnfrachterhöhungen auf die 660 km lange Elbstrecke zwischen Aussig und Hamburg, so ergibt sich eine tonnenkilometrische Belastung für Kohle von 0,9 bis 1,1, für Maschinen von 1,1 bis 1,7, für Zement von 0,17 und für Eisen von 0,25 bis 1,4 Pfg. Das ist für Kohle das 30 bis 40fache und auch für die anderen Güter immer noch ein vielfaches derjenigen Beträge, um welche die Elbfrachten durch eine Schiffahrtsabgabe möglicherweise gesteigert werden könnten. Wenn die österreichischen Bahnen ihre Tarife erhöhen, um ihre Einnahmen zu verbessern, so ist das selbstverständlich ihr gutes Recht. Nur muß man angesichts dieser Tatsache nicht die preußischen Pläne hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben als verwerfliche Verkehrserschwerungen hinstellen.

Ein österreichischer Redner durfte sogar in seiner agitatorischen Be-

[1] Vgl. Zeitschrift des Vereins Deutscher Eisenbahnverwaltungen 1907 Nr. 82 S. 1253, Nr. 87 S. 1332, Nr. 88 S. 1349.



tätigung soweit gehen, die deutschen Bundesstaaten — mit Bezug auf die preußische Gesetzgebung über die staatlichen Rechte an unverritzten Kohlenfeldern — vor „Preußens nicht eben freigebiger Hand" zu warnen, obwohl das preußische Bergrecht mit dem Thema der Agitation eigentlich gar nicht mehr zusammenhing.

Es drängt sich unwillkürlich die Frage auf, was man wohl in Österreich getan haben würde, wenn etwa die Dresdener Handelskammer sich in ähnlicher Weise in die inneren Streitigkeiten dieses Reiches durch Beteiligung an einer Parteidemonstration eingemischt hätte?

Den bedenklichsten Fall der Ausländerei lieferten aber doch einige Zeitungen am Rhein, an der Elbe und in Berlin, welche darauf hinwiesen, daß man in Frankreich mit Mißvergnügen von den gegen die Rheinschiffahrtsakte verstoßenden preußischen Plänen Kenntnis genommen hätte und für eine Änderung dieser Akte nicht zu haben sei[1]. Als ob nicht Frankreich seit 1871 aufgehört hätte, Rheinuferstaat und Signatärmacht der Akte zu sein. Ebensogut könnte man Dänemark noch in die Elbangelegenheiten hineinziehen, weil es als früherer Besitzer von Holstein und Lauenburg die Elbschiffahrtsakten mit abgeschlossen hat.

Im übrigen arbeitete die Agitation selbstverständlich mit denjenigen Übertreibungen und Entstellungen, die in solchen Situationen absichtlich oder unabsichtlich vorgebracht zu werden pflegen.

Nach den Protokollen des „Zentralverbandes deutscher Holzinteressenten" vom Elften Verbandstage zu Nürnberg am 27. Februar 1906 wurde durch einen Herrn Mayer-Dinkel aus Mannheim „festgestellt, daß die Lasten der Schiffahrtsabgaben, welche die Mannheimer Handelswelt allein treffen sollen, nach den in Aussicht genommenen Sätzen auf 6 Millionen Mk. sich belaufen werden. Herr Mayer-Dinkel hat sich später dahin berichtigt, daß diese Summe auf ganz Baden entfalle, davon eine Million auf Mannheim allein[2]. Dabei kannte der Redner den Durchschnittssatz von 0,04 Pfg. vom tkm. — Tatsächlich hätte der ganze deutsche Rhein nach diesem Satze nur 2,6 Millionen Mk. zu tragen. Die Badische Landeszeitung bezifferte am 5. Okt.

---

[1] Die Magdeburger Zeitung schrieb unter Bezugnahme auf einen die preußischen Pläne ungünstig beurteilenden Artikel des Journal des Debats, „das bekanntlich Beziehungen zur französischen Regierung unterhalte", „die preußische Regierung habe demnach bei der Änderung der Staatsverträge ganz andere Gegner vor sich als bei der gewünschten Änderung der Reichsverfassung" und von der Nationalzeitung in Berlin wurde diese Auslassung übernommen.

[2] Hier zeigt sich wieder die Ansicht oder Absicht, daß Mannheim die Abgabe nicht auf das Hinterland abwälzen, sondern selbst zahlen werde.



1906 die Schiffahrtsabgabe, die ihr zufolge nicht von den Umschlagsplätzen, sondern von den Verbrauchern getragen werden muß, auf 1/4 statt auf 1/25 Pfg.

In Dresden erzielte man hohe Prozentverhältnisse zwischen Frachten und Schiffahrtsabgaben dadurch, daß man die niedrigsten Frachten für billige Massengüter, die überall nach den geringsten Abgabesätzen tarifieren, nicht mit diesen, sondern mit den Durchschnittssätzen verglich. So kam man allerdings zu einem Ergebnis, welches sich zur Wirklichkeit verhielt, wie die Karikatur zu einem Bilde.

Man suchte den deutschen Süden gegen den Norden aufzureizen — allerdings mit ständig zunehmendem Mißerfolge — und erfand das häßliche Wort vom „preußischen Schutzzoll“, um Preußen als Träger einseitiger Sonderinteressen hinzustellen.

Und da das sozialpolitische Moment heute in keiner Erörterung über öffentliche Angelegenheiten unberührt bleiben kann, suchte man einen Gegensatz zwischen Großreederei und Kleinschiffahrt zu konstuieren, um die letztere als besonders gefährdet durch die preußischen Pläne hinzustellen.

Hoch über allem diesem Zank und Streit schwebt das große, hohe Ziel der Entwicklung des nationalen Verkehrs, seiner endlichen Freimachung von partikularen Widerständen und regionalen Eifersüchteleien, seiner Förderung bis an die Grenze dessen, was mit technischen und finanziellen Mitteln erreichbar ist. Diesem Ziele nachzugehen auf den alten, ausgefahrenen, flachen Wegen der Vergangenheit, dazu gehört weder Unternehmungsgeist noch Mut. Und an seine Erreichbarkeit zu glauben auf der bisherigen Basis der ewigen Beanspruchung des Steuerzahlers — im eignen oder gar im Nachbarstaate —, dazu gehört eine starke Verkennung der Zeit. Diejenigen, welche sich an die alten Überlieferungen klammern und den bestehenden Zustand der krassen Imparität zwischen abgabefreien und abgabepflichtigen Wasserstraßen verteidigen sind, um ein Wort des verstorbenen Ministers von Budde zu zitieren, die wirtschaftlichen Reaktionäre. Und diejenigen welche für die unpopulären, so fiskalisch klingenden, so leicht zu befehdenden Schiffahrtsabgaben sich einsetzen, sind die Männer des Fortschritts, die wahren Wasserstraßenfreunde.

Möge der Streit um die Schiffahrtsabgaben, der schon so lange schwebt, aber nunmehr durch den § 19 des preußischen Wasserstraßengesetzes in ein akutes Stadium getreten ist, denjenigen Ausgang nehmen, welcher der Wohlfahrt nicht nur Preußens, sondern Deutschlands entspricht.

Nachtrag.

Während dieses Buch in der Drucklegung begriffen war, hat der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten am 6. Februar 1908 im Abgeordnetenhause eine Erklärung abgegeben, welche die Ziele der preußischen Staatsregierung hinsichtlich der Erhebung von Schiffahrtsabgaben darlegt und wegen ihrer programmatischen Bedeutung hier einen Platz finden soll. Sie lautet:

Die preußische Regierung erstrebt eine verkehrsfreundliche, alle berechtigten Interessen schonende Lösung der Abgabenfrage im Einverständnisse mit den verbündeten Regierungen, namentlich insoweit es sich um den Verkehr auf den gemeinsamen Flüssen handelt.

Sie wird die hinsichtlich der Rechtsfrage bestehenden Zweifel durch eine authentische Auslegung des Artikel 54 der Verfassungsurkunde im Wege der Reichsgesetzgebung zu lösen suchen. Sie wird ferner aber auch durch Begründung von Stromkassen für die einzelnen Flußgebiete die Bürgschaft dafür gewähren, daß die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben stets der Verbesserung derjenigen Wasserstraßen gewidmet bleiben, deren Verkehr diese Einnahmen aufgebracht hat. Um Ungleichmäßigkeiten in der Bemessung und Erhebung von Schiffahrtsabgaben zu verhüten und den gleichmäßigen Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes zu fördern, wird die Bildung von Zweckverbänden unter den beteiligten Uferstaaten in der Weise vorgeschlagen, daß die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben des ganzen Stromgebietes ohne Unterschied der Einzelstaaten zur Befriedigung der gemeinsamen Strombaubedürfnisse verwendet werden.

Preußen ist bereit, die großen Mittel, welche aus seinen nach Lauflänge und Verkehrsdichtigkeit weitaus bedeutendsten Stromanteilen bei tonnenkilometrischer Abgabenerhebung fließen würden, für die gemeinsamen Zwecke des Fortschritts der deutschen Binnenschiffahrt zur Verfügung zu stellen.

Mit solchen Absichten und Vorschlägen an die Lösung der Frage herantretend, glaubt es den nationalen Interessen, soweit deren Pflege und

Förderung auf dem Gebiete des Wasserstraßenbaues möglich ist, dienen und wesentliche neue Bande der Gemeinschaft auf dem dafür besonders geeigneten Gebiete des Verkehrswesens unter den deutschen Staaten knüpfen zu können. Der dieser Anregung zugrunde liegende Gedanke ist derjenige der genossenschaftlichen Zusammenfassung der wirtschaftlichen Kräfte zur gemeinsamen Verfolgung großer Ziele, des Ausgleichs dieser Kräfte zwischen den schwächeren und den leistungsfähigeren Verkehrsgebieten. Es ist ein Gedanke, nicht unähnlich demjenigen, der vor sieben Jahrzehnten zur Bildung des Deutschen Zollvereins geführt hat, gleichsam in neuer Erscheinungsform und besonderer Nutzanwendung auf Verkehrsabgaben.

Es ist zu hoffen, daß der Gedanke der Zweckverbände und der Stromkassen in allen beteiligten Kreisen Deutschlands vom Standpunkte der großen nationalen Interessen und des bundesfreundlichen Entgegenkommens gewürdigt werden möchte.

Altenburg
Piererſche Hofbuchdruckerei
Stephan Geibel & Co.

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

CXV. 2. 3.

Schiffahrtsabgaben.

Zweiter und dritter Teil.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Piererſche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.



